

Innføringen av borgermaktsråd i Nicaragua

En trussel mot sivilsamfunnet?

Hilde Holsten



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2008

Forord

Når oppgaven nå nærmer seg slutten, er det mange jeg gjerne vil takke. Jeg vil først og fremst takke min veileder Benedicte Bull som har kommet med konstruktiv kritikk, tips og veiledning i perioden vår og høst 2008. En spesiell takk fordi hun alltid tok seg tid til å svare på epost og gi veiledning i en ellers hektisk hverdag.

Jeg vil også takke Den norske Ambassaden i Managua og spesielt Camilla Helgø Fossberg og Nereyda Lopez for å være behjelpelige med å arrangere intervjuer i Managua under feltarbeidet. Og takk til Det statsvitenskapelige Institutt og fritt ord for finansiell støtte til å utføre feltarbeid.

I mai var jeg så heldig å få lesesalplass ved Senter for Utvikling og Miljø. Mine medstudenter der fortjener en takk for å hjulpet meg med å holde motet oppe og for å gjøre skrivingen til en hyggelig affære.

Takk til mine foreldre og min kjære venninne Lene Standnes Eilertsen for korrekturlesning og uvurderlige kommentarer.

Sist men ikke minst takk til alle mine informanter i Nicaragua for å ha satt av tid til å prate med meg og for å ha gjort denne oppgaven mulig. Takk!

Alle mulige feil eller mangler skal selvfølgelig undertegnede ta på sin egen kappe.

Oslo, november 2008

Hilde Hartmann Holsten

Antall ord: 23285

Innhold

FORKORTELSER	6
1. INNLEDNING	7
1.1 FOKUS I DENNE OPPGAVEN	8
1.1.1 <i>Hvordan borgermaktssrådene oppstod</i>	12
1.1.2 <i>Borgermaktrådenes struktur</i>	14
1.1.3 <i>Borgermaktssrådenes oppgaver</i>	14
1.1.4 <i>Hvordan borgermaktssrådene er mottatt</i>	16
1.2 DISPOSISJON	17
2. METODEVALG	19
2.1 CASE-STUDIE	20
2.2 DATAINNSAMLING	21
2.2.1 <i>Intervjuer</i>	21
2.2.2 <i>Informanter</i>	22
2.3 ULIKE FORKLARINGSTYPER	23
2.4 IMPLIKASJONER VED VALG AV DESIGN	24
2.5 VALIDITET OG RELIABILITET I CASE-STUDIER GENERELT OG MITT STUDIE SPESIELT	26
3. TEORI	28
3.1 DEFINISJONER	28
3.2 HVORDAN FOLKELIG DELTAKELSE FORHOLDER SEG TIL DEMOKRATI	30
3.3 DEN LIBERAL-PLURALISTISKE TRADISJONEN	31
3.4 DEN GRAMSCIANKE TRADISJONEN	37
3.5 DET POST-KOLONIELLE PERSPEKTIVET	39
3.6 SIVILSAMFUNNET I NICARAGUA	43

4.	SKJEMATISK FREMSTILLING AV INTERVJUEDE ORGANISASJONER.....	46
4.1	GEOGRAFISK TILHØRIGHET	46
4.2	MEDIEOMTALE.....	48
4.3	HOVEDARBEIDSOMRÅDER.....	50
4.4	FORHOLD TIL BORGERMAKTSRÅDENE	51
5.	SIVILSAMFUNN SOM MOTVEKT TIL STATEN?	54
5.1	ORGANISASJONER SOM KRITISERER	54
5.1.1	<i>”Ingen kan si at de representerer hele folket!”</i>	<i>54</i>
5.1.2	<i>Mistro til hvorvidt borgermaktsrådene opererer objektivt:.....</i>	<i>57</i>
5.1.3	<i>Borgermaktsrådene- en struktur for å styrke regjeringspartiet FSLN?</i>	<i>59</i>
5.1.4	<i>Et tocquevilliansk perspektiv.....</i>	<i>61</i>
5.2	ORGANISASJONENE SOM SAMARBEIDER	61
5.3	ORGANISASJONENE SOM ER AVVENTENDE	62
6.	PARTIPOLITISK TILHØRIGHET AVGJØR?	64
6.1.1	<i>Organisasjoner med sandinistrøtter som støtter Ortega og borgermaktsrådene</i>	<i>64</i>
6.1.2	<i>Avventende organisasjoner</i>	<i>66</i>
6.1.3	<i>Organisasjoner som ikke støtter Ortega.....</i>	<i>67</i>
6.2	BORGERMAKTSRÅDENE VERSUS SIVILSAMFUNNSORGANISASJONENE	68
6.3	ORGANISASJONER SOM SAMARBEIDER	70
7.	UKLART SKILLE MELLOM SIVILSAMFUNN OG STAT?.....	71
7.1	ORGANISASJONENES HOVEDARBEIDSOMRÅDER	72
7.2	UNNGÅ POLARISERING	73
7.3	FÅ (DEMOKRATISKE) KRAV TIL BORGERMAKTSRÅDENE.....	74
8.	KONKLUSJON	76
9.	APENDIX.....	81

9.1	LITTERATURLISTE.....	81
9.2	OVERSIKT OVER INFORMANTENE;	86
9.3	INTERVJUGUIDE TIL ORGANISASJONENE:.....	87
9.4	INTERVJUGUIDE TIL BORGERMAKTSRÅDENE;	87

Forkortelser

CDM: Comités de Desarrollo Municipal

CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica y social

CPC: Consejos de Poder Ciudadano

FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional

MRS: Movimiento de Renovación Sandinista

PLC: Partido Liberal Constitucionalista

PNDH: Plan nacional de Desarrollo Humano



Kilde: www.caplex.no [Lesedato: 08.11.2008]

1. Innledning

I begynnelsen av 1970-tallet og utover på 1980-tallet skjedde det store endringer som forandret det politiske landskapet i hele verden. Autoritære og militære regimer ble byttet ut med mer demokratiske i blant annet Sør- og Øst-Europa og Latin-Amerika. Denne perioden betegnes som ”den tredje demokratiseringsbølgen”¹ (Carothers 2002). Overgangen til demokrati i Mellom- og Sør-Amerika fikk mye oppmerksomhet og ble hyllet av flere teoretikere som overgangen til en ny epoke i latinamerikansk historie. Men fortsatt er den fulle og hele konsolideringen ufullbyrdet i flere land i regionen, som i resten av verden. Av de over 100 land man antok gjennomgikk en prosess fra diktatur til demokrati er det rundt 20 som i dag kan kalles demokratier (Carothers 2002: 93). Carothers hevder at resten har havnet i hva han kaller gråsonen. Her befinner de seg, statene som ikke er diktatoriske, men heller ikke fullbyrdede demokratiske. De har mange av de formelle indikatorene på demokrati, men de mangler andre sentrale elementer. Kjennetegn kan være korrupsjon, liten representasjon av borgernes interesser, lav politisk deltakelse utenom valg, liten tillitt til statlige institusjoner og lav statlig utføringsnivå. I mange av de latinamerikanske statene preger disse karakteristikene det politiske landskapet.

Skuffelsen over tidligere gitt demokratiassistanse og at nye demokratier i liten grad fungerte bedre, er en av grunnene til at sivilsamfunnet som begrep fikk sin renessanse på 1990-tallet. I tillegg eksisterte det et ønske fra donorer om å redusere statens makt og rekkevidde. Til sammen førte dette til en stor økning i bistand gitt til sivilsamfunn (Rakner mfl. 2007). Sivilsamfunnet ble sett som avgjørende for utfallet av en demokratiprosess. Tocqueville sine teorier ble trukket frem som forklaring på hvorfor et fritt og sterkt sivilsamfunn er nødvendig i et demokrati. I følge Tocqueville har sivilsamfunnet tre viktige roller i demokratiet; det fungerer som vaktbikkje i forhold til staten, det tillater større grad av pluralisme og fungerer som demokratiskoler. Kun der man har et sterkt sivilsamfunn med mange frie og uavhengige foreninger vil staten kunne balanseres og man vil oppnå demokrati (Sjøgren 2001).

¹ Jmf Huntington 1991

Rett etter at bistand til ikke statlige organisasjoner (NGOer) verden over tok seg kraftig opp rundt 1995, kom flere kritikere på banen. Kritikerne stilte spørsmål til foreningene/organisasjonenes antatte representativitet, interne organisering og hvorvidt alle typer organisasjoner faktisk bidrar eller *ønsker* å bidra til å utvide demokratiet. Teoretikere har stilt seg kritisk til om begrepet sivilsamfunn slik det blir forstått innenfor den liberale tradisjonen i det hele tatt kan brukes til å analysere faktiske sivilsamfunn i land i Afrika, Latin-Amerika og Asia, eller om det kun fungerer som en idealmønstre (se for eksempel Mamdani 2006, Chatterjee 2001).

1.1 Fokus i denne oppgaven

I denne oppgaven skal jeg se på endringer som har skjedd innen sivilsamfunnsorganiseringen i en del land i Latin-Amerika. I den siste tiden har flere av statene styrt av radikale venstrepartier tatt grep for å innføre hva de kaller mer direkte demokrati og mer sivilsamfunnsdeltakelse i offentlige beslutninger. I Venezuela innførte president Chávez hva han kaller "los círculos bolivarianos" (de bolivarianske sirkler), på Cuba har det siden 1960 eksistert hva de kaller "comités de defensa de la revolución" (komiteer til forsvar for revolusjonen) og i Nicaragua innførte nylig (2007) president Ortega "Los consejos de poder ciudadano"² som på norsk kan oversettes til "borgermaktsråd". Også i andre land som Bolivia har det vært innført lignende prosjekter.

Formålet med disse instansene er i følge regjeringene i landene å sikre at befolkningen blir hørt og kan ta større del i den politiske prosessen. Regjeringene hevder at de ønsker en mer direkte representasjon av befolkningen. Det vil si en form for folkelig deltakelse som ikke går gjennom sivile samfunnsorganisasjoner. Organiseringen skal heller skje i de nye rådene som skal være styrt av folket selv og være basert på frivillighet.

Alle statene nevnt ovenfor er preget av en sterk polarisering. Det eksisterer gjerne to politiske fronter som bytter på makten. Opposisjonspartiene og deres støttespillere er

² Videre i oppgaven vil jeg bruke den norske oversettelsen "Borgermaktsråd"

følgelig noen av de sterkeste kritikerne av innføringen av disse instansene, men også mange sivilsamfunnsorganisasjoner har tatt til motmæle mot disse rådene.

I min oppgave skal jeg bruke Nicaragua som case. Ved valgene i 1996 og 2001 tapte sandinistpartiet Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) mot det liberale partiet Partido Liberal Constitucionalista (PLC) med henholdsvis Arnoldo Alemán og senere Enrique Bolaños som presidentkandidater. I november 2006 vant FSLN, 28 år etter revolusjonen og 16 år etter at partiet sist hadde makten. Partiet vant med 38 % av stemmene³. Daniel Ortega ble innsatt som president i januar 2007.

Ortega nevnte allerede tidlig i valgkampanjen at en av hans viktigste målsetninger som president ville være å innføre mer direkte demokrati. Han beskrev det som et system hvor borgerne skulle være de styrende; ”Borgerne skal bestemme, på lokalt og nasjonalt nivå, de skal være ordfører, president og guvernør.”⁴ Etter at partiet kom til makten er det blitt klart at uttrykket ”el pueblo presidente” (”folket som president”) skulle gjennomføres med innføringen av de såkalte Consejos de Poder Ciudadano (CPC), på norsk borgermaktsrådene⁵. Rådene skulle innføres i alle bydeler og lokalsamfunn i hele landet, i tillegg til et råd på kommunalt, fylkes-⁶ og nasjonalt nivå. Borgermaktsrådene har siden de ble innført i 2007 fått en blandet mottakelse. Av opposisjonen har de blitt anklaget for kun å være et redskap for partiet FSLN i kampen om å styrke seg selv, og institusjonalisere sin makt. Også mange av de ikke-statlige organisasjonene (NGO) i landene er sterke motstandere av borgermaktsrådene og uttrykker bekymring for økt maktkonsentrasjon og det frie sivilsamfunn.

³ Ifølge Nicaraguanske lov må en president ha en enten 40 % av stemmene eller 35% med et forsprang til neste kandidat på minimum 5% Kilde: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1523102.ece> [Lesedato 01.08-2008]

⁴ Uttrykk brukt i flere av talene til ekteparet Daniel Ortega og Rosario Muller, blant annet i talen 1.mai av Danil Ortega.

⁵ Consejos de poder ciudadano har blitt oversatt med ”citizen power councils” på engelsk (se for eksempel Sum rapport nr. 15 ”Norway strategic interest in Central America”). Jeg velger derfor å oversette CPC til borgermaktsråd på norsk.

⁶ Nicaragua er inndelt i departamentos. **Departamento** er betegnelsen på regioninndelingen i spansktalende land i Sør- og Mellom-Amerika. Nicaragua har 15 såkalte departementer (departamentos) og to autonome regioner. Det er en administrativ inndeling som kan minne om fylker i Norge, jeg velger derfor å bruke denne betegnelsen, selv om det eksisterer noen ulikheter.

I Nicaragua finnes det et stort antall ikke-statlige organisasjoner og landet er av flere blitt omtalt som "NGO'isert" (Borchgrevink 2006:42). Flere av disse har jobbet for økt folkelig deltakelse og transparens i offentlige beslutninger i lengre tid.

Borchgrevink (2006:10) beskriver organisasjonene som ” *highly professional organizations, efficient not only in implementing development projects, but also capable of engaging the government in technical discussions of complex development issues, or in promoting and developing better and more rights-oriented legal instruments.* ”

Mediebildet av borgermaktsrådene har siden innføringen i stor grad vært preget av negative reaksjoner fra organisasjonenes side. Organisasjonene mest omtalt i mediebildet sier seg enig i den generelle kritikken av regjeringen. De hevder regjeringen stenger demokratiske påvirkningsmuligheter og ordet diktatur hviskes i gangene og skrives på vegger. En av grunnene til at ordet diktatur blir nevnt er borgermaktsrådene. Man er kritiske til om de opptrer objektivt og flere organisasjoner peker på at de undergraver andre mekanismer for sivilsamfunnsdeltakelse.

I denne oppgaven vil jeg se på hvordan organisasjoner som arbeider for mer folkelig deltakelse og transparens i offentlige beslutninger forholder seg til innføringen av borgermaktsrådene. Jeg vil undersøke om det faktisk er slik man kan få inntrykk av; at et samlet sivilsamfunn stiller seg kritisk til innføringen av borgermaktsrådene. Jeg har valgt å fokusere på organisasjoner som jobber med folkelig deltakelse og transparens i offentlige avgjørelser, fordi jeg antar at de i større grad må forholde seg til borgermaktsrådene enn organisasjoner med for eksempel ulike utviklingsprosjekter som vann, utdanning et cetera. Alle organisasjonene i mitt utvalg faller innenfor begrepet ”sivilsamfunnsorganisasjon”, nærmere forklart i kapittel tre.

Problemstillingene i denne oppgaven;

"Hva er sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til innføringen av borgermaktsrådene?"

"Hva forklarer sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til borgermaktsrådene?"

Jeg vil i denne oppgaven se på hva som kan forklare holdningene til borgermaktsrådene. For å gjøre dette vil jeg ta utgangspunkt i sivilsamfunnsteori. Teoriene jeg vil bruke er det liberal-pluralistiske perspektivet, det gramscianske perspektivet og til slutt en tredje grens sivilsamfunnsteorier som er opptatt av de spesifikke forholdene som eksisterer i mange utviklingsland i Asia, Afrika og Latin-Amerika, noe jeg vil kalle det post-kolonielle perspektivet. Hvert av disse perspektivene har ulike syn på sivilsamfunnets rolle og forholdet mellom sivilsamfunn og stat. Jeg vil ut i fra hver av disse teoriene utarbeide en hypotese som jeg vil sammenligne med empiri. Dette vil bli nærmere forklart i teorikapittelet. Når man forsøker å forklare hvorfor et fenomen inntraff, kan man bruke flere forklaringsmåter. Kjeldstadli (1997) deler de inn i tre ulike forklaringer; årsaksforklaringer, motivforklaringer og funksjonsforklaringer. I denne oppgaven vil jeg bare bruke de to første. Dette vil bli nærmere forklart i andre kapittel.

Jeg var på feltarbeid i Nicaragua i perioden 1. juli til 5. august. Jeg gjorde 28 intervjuer med representanter for sivilsamfunnsorganisasjoner og borgermaktsråd. Min studie viste at synet på borgermaktsrådene varierte mye. Jeg har derfor valgt å dele organisasjonene inn i tre; Organisasjoner med et anstrengt forhold til borgermaktsrådene, organisasjoner som samarbeider og til slutt organisasjoner som er avventende, det vil si de er i tvil om hva de skal mene. Disse vil bli presentert i analysekapitlene.

1.1.1 Hvordan borgermaktsrådene oppstod



I midten til venstre: førstedame Rosario Murillo, i midten til høyre: president Daniel Ortega. Kilde:

www.elpueblpresidente.ni.com [Lesedato: 10.10-2008]

I 2005, etter at Sandinistpartiet FSLN hadde vunnet i mer enn halvparten av kommunevalgene i landet, ble det skrevet et dokument kalt "Modelo de gestión municipal Sandinista" (på norsk: Modell for sandinistisk kommuneforvaltning). Dokumentet oppstod og sirkulerte kun innad i partiet. Der understrekte man behovet for en alternativ måte å fremme folkelig deltakelse på gjennom en modell i dokumentet kalt "direkte demokrati". Hovedgrunnene til hvorfor man burde organisere en alternativ modell var i følge det samme dokument ønsket om å gjøre folk bedre i stand til å delta i avgjørelser om bruk av offentlige midler, presentere et alternativ til statlig praksis/ utøving for slik å skille seg fra høyresiden i politikken og sist, men ikke minst, å fremstille partiet (FSLN) som et parti som når ut til og hører på folket (Ortiz 2008:18).

Neste gang man hørte om denne alternative formen for organisering var under valgkampen i 2006. Slagordene var "mer direkte demokrati" og "folket som president". Ortega hadde selv under sin opposisjonstid heftig kritisert allerede eksisterende mekanismer for folkelig deltakelse. Han anklaget de allerede eksisterende mekanismene, som comités de desarrollo municipal (CDM),⁷ for å være styrt kun av representanter fra NGOer og ikke fra hva han betegner som "folket" selv

⁷ CDM, på norsk; komiteer for kommuneutvikling. I disse komiteene møtes representanter for ulike sivilsamfunnsorganisasjoner og representanter for de lokale styringsmaktene, og sammen ser de på budsjettet og vurderer ulike tiltak som skal igangsettes i tiden som kommer. I noen kommuner er disse mekanismene sterke, i andre har de aldri eksistert, eller fungert skikkelig.

(Cuadra og Ruiz 2008). I november 2006 vant FSLN valget. Allerede den dagen Daniel Ortega offisielt tiltrådte regjeringskontorene (10. Januar 2007), gjorde han en endring på lov 290 som ville tillate han å oppnevne per dekret ”de råd eller sekretariat han estimerer passende for den best mulige utviklingen for regjeringen”⁸ (Loaisiga Mayorga 2007).

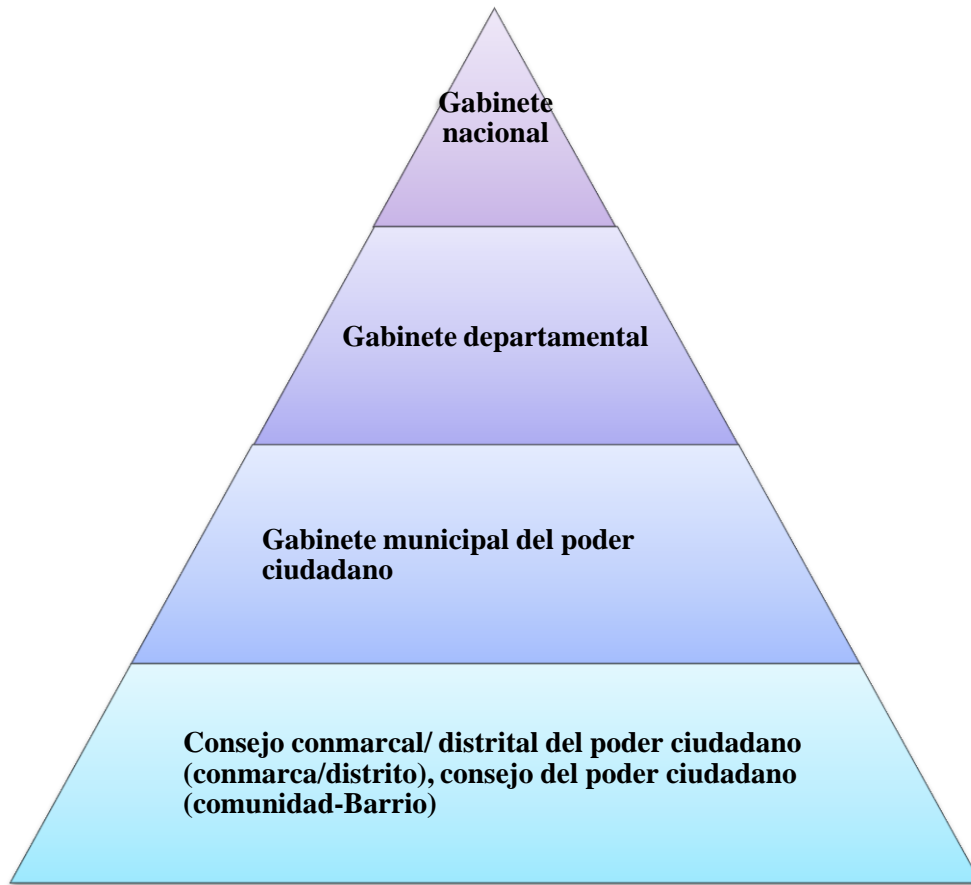
Deretter hørte man lite om rådene før det senere i 2007 ble oppnevnt borgermaktsråd i flere og flere deler av landet. Innføringen startet en stor debatt om hvorvidt borgermaktsrådene hadde rett til å eksistere og om det var grunnlag for dette i grunnloven. I slutten av november 2007 stemte et flertall i parlamentet (asamblea nacional) mot borgermaktsrådene sin rett til eksistens som offentlige strukturer, det vil si strukturer som kan brukes av den utøvende makt. Dette igjen førte til store krangler frem og tilbake mellom ulike juridiske instanser i landet, helt til presidenten den 29. november utstedte tre nye dekret. Dekret 112-2007 som slo fast at man igjen opprettet borgermaktsrådene. De to andre dekretene avgjorde at disse skulle ligge under et planleggingsorgan kalt CONPES og at lederen for dette organet skulle være førstedamen (Ortega sin kone) Rosario Murillo (ibid).

Den 5. desember ble det avgjort i høyesterett at borgermaktsrådene har rett til å eksistere som en hvilken som helst annen sivilsamfunns- eller partiorganisasjon, men at de ikke kan regnes som en del av den utøvende makt, og derfor heller ikke kan distribuere offentlige midler (Cruz Sánchez 2007)⁹. Dette gjør også at organer som riksrevisjonen (Controlaría general de la república) ikke ser på borgermaktsrådenes bruk av midler, fordi de ikke anses som en del av den utøvende makten.

⁸ Et dekret tillater han å oppnevne noe, i dette tilfelle borgermaktsrådene, også hvis nasjonalforsamlingen stemmer i mot. (Dekretet nevnt her lød originalt slik: Según el Artículo 11 de la reforma a la Ley 290, Ortega “puede crear mediante decreto las secretarías o consejos que estime conveniente para el mejor desarrollo de su gobierno y determinará la organización y funcionamiento de éstos”.)

⁹ Det eksisterer fortsatt uenigheter om hvorvidt borgermaktsrådene har lovlig eksistensgrunnlag eller ikke. Se for eksempel <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/08/17/politica/56505> De fleste erkjenner likevel borgermaktsrådenes rett til eksistens.

1.1.2 Borgermaktrådenes struktur



Figur 1: Borgermaktrådenes struktur

Dette er en figur¹⁰ som viser hvordan strukturen til borgermaktsrådene er lagt opp fra lokalt til nasjonalt nivå. Den øverste ruten er det nasjonale rådet. Det er styrt av CONPES¹¹ som er ledet av førstedame Rosario Murillo, så følger fylkesrådene, og de kommunale rådene, og nederst i pyramiden er bydelsrådene. I min oppgave vil jeg konsentrere meg om de to nederste trinnene i pyramiden.

1.1.3 Borgermaktsrådenes oppgaver

I april 2008 presenterte regjeringen i Nicaragua ”el plan nacional de desarrollo humano”, en nasjonal utviklingsplan for Nicaragua som gjelder fra og med 2008 til

¹⁰ Figur tatt fra Prado Ortiz sin artikkel “Modelos de participacion ciudadana y presupuestos municipales. Entre los CDM y los CPC” Managua Centro de estudios y analisis politico Edisa [farger tillagt]

¹¹ CONPES står for Consejo Nacional de Planificación Económica y social, det nasjonale rådet for økonomisk og sosial planlegging.

og med 2012. Denne planen forteller hvor regjeringen vil satse og hva deres viktigste utviklingsprosjekter vil være. Borgermaktsrådene har fått en sentral plass i å realisere denne planen. I utviklingsplanene kan man lese at ”i implementeringen, oppfølgingen og evalueringen av PNDH spiller borgermaktsrådene en viktig rolle på alle nivåer” (PNDH 2008:221). I innledningen, skrevet av Rosario Murillo, kan man lese at ”Folket som president må overvåke oppfyllelsen PNDH ” (ibid). Regjeringen ønsker at borgermaktsrådene skal være knutepunkter på lokalt plan og sørge for oppfyllelsen av planen lokalt.

Blant de mer konkrete oppgavene har borgermaktsrådene ansvaret for å velge ut mottakere av midler fra programmene ”hambre cero” og ”usura cero”. Dette er to statlig innførte programmer for å redusere fattigdommen i landet. Begge er program beregnet på kvinner. Mottakere av midler fra ”hambre cero”, som betyr ”null sult”, får et visst antall husdyr, blant annet en drektig ku, frø og lignende. Tanken bak er at man i fremtiden skal kunne fø seg selv og familien (Morel 2007). Det andre programmet, ”usura cero”¹², er et mikrofinansprogram for kvinner som allerede eier eller som ønsker å starte opp små eller middels store bedrifter og som trenger et lån. Terskelen for å få lån skal være lavere enn i vanlige banker, og rentene på lånet skal også være lavere enn hva vanlige banker kan tilby. Borgermaktsrådene har også den senere tiden fått ansvaret for å selge grunnleggende råvarer (som bønner, mel et cetera) til reduserte priser, grunnet økningen i matvareprisene¹³ (Galeano mfl 2008).

De mer konkrete oppgavene kommer i tillegg til den generelle oppgaven med å være knutepunkt mellom regjeringen og befolkningen. Borgermaktsrådene inviterer til fellesforsamlinger i bydelen de tilhører, der man setter opp en prioriteringsliste over hva man ønsker det skal satses på i bydelen eller i kommunen. Blant de vanligste temaene er utdanning, helse, veier et cetera. Denne listen leveres videre til kommunal- og fylkesnivå og skal i utgangspunktet kunne gå helt opp til regjeringen

¹² ”Usura” kan på norsk oversettes med ordet ”åger” som betyr å ta urimelig høye renter. ”Usura cero” kan derfor oversettes til ”null urimelige renter.”

¹³ Artikkel og bilder om dette i avisen La Prensa: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/06/nacionales/43037> eller nuevo diario sin artikkel <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/11/29/nacionales/64951>

og presidenten. Hvor ofte man har møter og hvor mange som kommer varierer fra bydel til bydel. I krisesituasjoner, for eksempel ved orkan, som ikke er uvanlig, skal borgermaktsrådene fungere som mellomledd mellom bydelen/kommunen og staten, og slik kommunisere hva bydelene behøver. Presidenten slo også fast at alle verv i borgermaktsrådene skal være ulønnede i alle ledd av organiseringen.

1.1.4 Hvordan borgermaktsrådene er mottatt



Figur 2



Figur 3

Til venstre: Fra en demonstrasjon til støtte for borgermaktsrådene kilde www.elpueblpresidente.no [Lesedato: 08.11.2008]. Til høyre: Fra en av de store demonstrasjonene arrangert i 2008, i Managua mot president Ortega. Kilde: http://www.elnuevodiario.com.ni/pix/2008/06/316_1214604321_Marcha%20AFP.jpg [Lesedato: 08.11.2008]

I hele Nicaragua henger det store plakater og bannere med reklame/ propaganda for den nåværende regjeringen og programmene regjeringen har implementert, blant disse borgermaktsrådene. Slagord som "Folket som president", "Folket lar seg ikke stoppe" og lignende pryder hovedgater i de urbane, så vel som mer rurale områder. Regjeringsvennlige medier fremstiller borgermaktsrådene som en del av en revolusjon som skal gi folket mer å si og gi folket medbestemmelse i saker som angår dem.

På den annen side er flere av plakatenes overskrevet med slagord som "korrupte" og "nei til borgermaktsrådene" og til og med "diktatur". Opposisjonen og enkelte sivile samfunnsorganisasjoner har gått hardt ut mot borgermaktsrådene og kritisert de åpent

for kun å være partistrukturer som gagnar partiet FSLN og ikke folket. Ortega slår tilbake og sier at opposisjonen representerer de rike, som ikke ønsker at de fattige skal få mer å si. Ortega beskylder NGOene for først og fremst å være ansvarlige ovenfor sine internasjonale donorer (som USA, EU). Kritikken av borgermaktsrådene har gått på flere forhold. Media har i flere artikler satt fokus på finansieringen av borgermaktsrådene og hvor de får penger fra som mange opplever som særdeles ugjennomsiktig. Fordi borgermaktsrådene ikke offisielt kan motta penger, er det fortsatt uklart hvordan de opprettholdes og hvem som subsidierer dem. Som sagt finnes det reklame for borgermaktsrådene i så å si alle kommuner. Mange spør seg om hvilke penger som blir brukt til denne enorme markedsføringen, om det er skattepenger, penger fra Venezuela og om dette lånet fra Venezuela eventuelt blir stående som Nicaraguas gjeld (Galeano 2008, Lopez 2008).

Mer enn noe annet preger denne diskusjonen bybildet i Managua. I denne oppgaven skal jeg se på sivile samfunnsorganisasjoners sitt forhold til borgermaktsrådene og hvordan de forholder seg til hverandre på mer lokalt nivå. Alle organisasjonene jeg har snakket med har en politisk agenda om å påvirke måten politikerne tar sine beslutninger på, å øke den folkelige deltakelsen i offentlige beslutningsprosesser. I mange tilfeller vil da de offentlige uttalte målsetningene til organisasjonene og borgermaktsrådene være den samme, men de opererer på forskjellig måte.

1.2 Disposisjon

Denne oppgaven består av åtte kapitler. Oppgaven tar sikte på å få en forståelse av hvordan sivile samfunnsorganisasjoner ser på borgermaktsrådene og hva som kan forklare holdningen de har til innføringen av de samme. For å få svar på disse spørsmålene har jeg utført en casestudie der jeg hovedsakelig har brukt intervjuer som metode. Hvordan jeg har gått frem er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Jeg har brukt tre ulike teoretiske perspektiver for å belyse problemstillingen. I kapittel tre vil jeg gjennomgå disse og se på hvilken rolle de ulike perspektivene tillegger sivilsamfunnet. Teoriene jeg vil bruke her er det liberal-pluralistiske perspektivet, det

gramscianske og til slutt hva jeg har valgt å kalle det post-kolonielle perspektivet. Jeg vil forsøke å knytte teoriene til problemstillingen ved å utforme hypoteser om antakelser om funn til hvert teoretisk perspektiv som blir presentert.

I kapittel 4 vil jeg besvare det første forskningsspørsmålet som går på hvilken type holdning sivile samfunnsorganisasjoner har til borgermaktsrådene. Her vil jeg forsøke å gi en skjematisk fremstilling av organisasjonene basert på ulike kjennetegn som geografisk tilhørighet med mer, som kan tydeliggjøre andre del av problemstillingen min.

I kapittel 5,6 og 7 vil jeg se på den andre delen av problemstillingen. Jeg vil se nærmere på argumentasjonen organisasjonene bruker for å forklare sin holdning, og jeg vil forsøke å teste hypotesene som er formulert med utgangspunkt i teori i kapittel 4.

I konklusjonen oppsummer jeg funnene i oppgaven og kommer med noen avsluttende kommentarer samt forslag til videre studier.

2. Metodevalg

I denne studien vil jeg bruke en kvalitativ forskningsdesign. Hvis man ønsker en bred forståelse av et fenomen i sin naturlige kontekst er det vanlig å bruke kvalitative metoder. Kvalitative metoder brukes gjerne når man ønsker å forstå meningen bak et fenomen. Denne formen for forskning er i følge Geertz, ”not about seeking an experimental science in search of a law, but an interpretive one in search of meaning” (1993:5). I denne studien ville jeg ikke kunne forstått de underliggende årsakene til hvorfor noen organisasjoner samarbeider, noen er sterkt kritiske og andre avventende uten å snakke med aktørene selv, og høre deres forståelse av situasjonen. Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om noen få aktører og ha dybdeintervjuer med dem, framfor å intervju en større mengde aktører ved hjelp av for eksempel spørreskjema.

Denne studien er et prosjekt gjennom vitenskapsbutikken, der ambassaden i Nicaragua søkte studenter som ville skrive om ulike temaer. Allikevel har de ikke kommet med føringer i forhold til verken innhold eller vinkling. Det er ikke uvanlig at personlige antakelser kan påvirke forskningen selv om forskeren selv forsøker å ha et åpent sinn. I mitt tilfelle hadde jeg lest meg opp på både innføringen av borgermaktsråd og artikler skrevet av sivile samfunnsorganisasjoner. De fleste av artiklene var kritiske, og da jeg snakket med ambassaden i Managua både før jeg dro og på feltarbeid, fikk jeg inntrykk av at det var en generell misnøye med borgermaktsrådene. Det skulle i midlertidig vise seg at dette gjaldt under 40 % av mitt utvalg. Det er viktig å ha kunnskap om det man skal forske på for bare da kan man stille de mest interessante og viktige spørsmålene. Men det er også viktig å unngå at forventninger om funn ikke gjør en blind for andre utfall. Det er vanskelig å unngå å la seg styre av forventninger, i mitt tilfelle en forventning om generell misnøye med innføringen av borgermaktsrådene. Det er derfor viktig å være åpen for å endre syn underveis og bevisst søke data som kanskje vil motsi egne antakelser.

2.1 Case-studie

Case-studier, både enkle og komparative, er en av de hyppigst brukte forskningsdesign i dag. Selv om datasett blir mer og mer tilgjengelig og vanlige, er det fortsatt mange forskere som har behov for å samle inn egne data, og da er case studie ofte den mest effektive måten å gjøre dette på (Geddes: 2003:133). Hva som er et case-studie er i midlertidig omdiskutert. For Geddes vil case-studiet alltid være studiet av et enkelt fenomen, mens Gerring mener at det er teoretisk umulig å gjennomføre. Gerring klassifiserer casestudiet ut i fra om man måler variasjon i tid eller rom, på tvers av eller innenfor enheten. Gerring's definisjon på case studier er "an intensive study of a single unit with an aim to generalize across a larger set of units" (2004:1). Det er den definisjonen jeg vil bruke i denne oppgaven.

Det finnes flere mulige forskningsdesign og alle har sine fordeler og ulemper. Å rangere disse hierarkisk er ikke uvanlig¹⁴. Dette er i følge Yin meget diskutabelt. Hvilket forskningsdesign man velger er i følge Yin heller avhengig av tre forhold; type forskningsspørsmål, muligheten for å holde andre variabler konstante, og om fokuset er på samtidige hendelser eller ikke. I følge Yin vil spørsmål av typen "hvorfor" og "hvordan" normalt lede til case-studiet som forskningsdesign (Yin 2003:6). Dette fordi de trenger å avklare operasjonelle linker som kan spores over tid, men som trenger en bredere form for bevisføring enn den for eksempel survey undersøkelser kan tilby.

¹⁴ Se for eksempel Lijphart, Arend "Comparative politics and the comparative method" in *Qualitative Research* 1994 ss. 3-33, Princeton University Press

Problemstillingene for denne oppgaven er;

”Hva er sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til innføringen av borgermaktsrådene?”

”Hva forklarer sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til borgermaktsrådene?”

I min søken etter å finne ut *hvilken type* forhold sivile samfunnsorganisasjoner har, kunne jeg utført en surveyundersøkelse av de aktuelle organisasjonene og slik trekke en konklusjon. Når jeg derimot skal finne ut *hvorfor* de har et bestemt forhold, vil en slik type design ikke tilby tilstrekkelig informasjon eller bevis. Man vil ha behov for en større grad av nærhet til enheten som studeres, og å samle bevis på flere steder. Det at jeg i tillegg skal studere en hendelse nært opp til samtiden, og fordi jeg innehar få eller ingen mulighet til å skille det jeg skal studere fra sin kontekst, gjør det sannsynlig at et case-studiet her er et naturlig valg av forskningsdesign (Yin 2003).

2.2 Datainnsamling

Innenfor et kvalitativt forskningsdesign finnes det mange metoder for datainnsamling, blant annet dokumentstudie, intervju og observasjon. I min oppgave har jeg i stor grad brukt intervjuer. Jeg tilbrakte litt over en måned i Nicaragua der jeg reiste rundt i landet. Å være på feltarbeid gir mye uformell kunnskap i tillegg til det formelle. Å snakke med vanlige folk, lese aviser, gå på debatter og lignende, gir økt innsikt i problemstillingen. Allikevel er det bare intervjuene (28 totalt) jeg baserer denne oppgaven på.

2.2.1 Intervjuer

Intervjuer kan være alt fra helt åpne intervjuer til strukturerte intervjuer. Åpne intervjuer bærer preg av å være mer som en samtale mellom intervjuer og intervjuobjekt der få eller ingen spørsmål er avklart på forhånd. I strukturerte intervjuer er alle spørsmål og svaralternativer avklart på forhånd. I denne studien har

jeg brukt det som blir kalt semistrukturerte intervjuer. I denne typen intervju vil noen av spørsmålene og temaene være bestemt på forhånd, men under intervjuet kan enkelte spørsmål droppes hvis de viser seg å være irrelevante og andre kan legges til hvis det viser seg at de kan tilføye noe til studien (Mikkelsen 1995:1). Jeg har brukt en intervjuguide, men også stilt flere oppfølgingsspørsmål underveis. Det viste seg veldig nyttig for å få den informasjonen jeg trengte for å kunne svare på forskningsspørsmålene. Først forklarte jeg informantene hvem jeg var og hva jeg forsket på. Jeg forklarte at jeg var student og skulle skrive om borgermaktsrådene og hvordan de er blitt mottatt. Deretter oppfordret jeg representantene fra borgermaktsrådene og organisasjonene til å fortelle litt om organisasjonen de arbeidet i, organisasjonenes historie og hva de hovedsaklig gjorde. Det var stor variasjon blant informantene i hvor mye de snakket. Intervjuene varierte i lengde fra 15 minutter til 1,5 time. Med noen av informantene var det nesten unødvendig å stille spørsmålene i intervjuguiden fordi de uoppfordret tok opp temaene i min intervjuguide. Andre igjen var mer forsiktige.

2.2.2 Informanter

Jeg har gjennomført i alt 28 intervjuer¹⁵. Av dem er 18 med representanter for ulike organisasjoner. Alle organisasjonene jobber på en eller annen måte med å øke folkelig inkludering og/eller gjennomsiktigheten i hvordan offentlige beslutninger blir tatt. Jeg har prøvd å intervjuer organisasjoner i alle regionene i landet; Sur, Central, Occidente, Norte, Las Segovia, og Costa Caribe. Jeg har intervjuet organisasjoner i alle disse regionene unntatt Costa Caribe (den karibiske kysten). På grunn av regntid, lite tilgjengelige områder og advarsler på ambassadens hjemmesider om at visse deler av denne regionen kan være farlige, gjorde at jeg valgte å utelate denne regionen.

Intervjuene med organisasjonene foregikk stort sett i lokalene til organisasjonen selv. Noen av intervjuene i Managua hadde ambassaden arrangert, de andre oppsøkte jeg på egen hånd. Av de 28 intervjuene er seks av dem gjort med representanter for borgermaktsrådene. Av disse seks sitter alle, unntatt informanten i byen Leon, i

¹⁵ Oversikt over hvem som ble intervjuet og hvor det fant sted er lagt med som vedlegg

tillegg i ”kommune-rådet”, det vil si et nivå høyere i pyramiden beskrevet i kapittel 1, side 5. Det var til tider vanskelig å finne representanter fra borgermaktsrådene, da det ligger lite eller ingen informasjon på nettet om hvor de befinner seg. Ofte har de ikke et eget lokale. Generelt oppsøkte jeg partiet FSLN sine lokaler og ble slik henvist videre til andre. Jeg har blitt henvist til alt fra rådhus, skatteetater og skoler fordi representantene ofte har lønnet arbeid ved siden av. De andre intervjuene er med representanter fra henholdsvis den norske og den finske ambassaden og to offentlig ansatte som jobber med folkelig inkludering og transparens i offentlig sektor (én fra *Ética pública* og én *controlaría general de la república*).

Intervjuene ble komplementert med observasjon. Da jeg intervjuet organisasjonene så jeg samtidig etter symboler, bøker, bilder og lignende som kunne implisere en politisk retning. Mange av organisasjonene ønsket å legge vekt på at de var objektive og var ikke like villige til å snakke om politiske røtter. Dette var derimot lettere å finne på internett, eller ved hjelp av observasjon. Hos noen var dette tydelig, hos andre ikke. Borgermaktsrådene var de vanskeligste å finne og de letteste å se politisk tilhørighet. Skrivebord hadde ofte et FSLN flagg eller en vegg med bildet av president Ortega.

2.3 Ulike forklaringstyper

Andre del av problemstillingen beskrevet i første kapittel søker å forklare sivile samfunnsorganisasjoners holdninger til borgermaktsrådene. Jeg vil ut fra hver teori formulere en hypotese på hvordan man antar sivilsamfunn vil reagere i forhold til innføringen av borgermaktsrådene. Disse hypotesene bygger på to ulike typer forklaringer; årsaks- og motivforklaringer.

Med årsaksforklaring mener man at et fenomen er årsak til noe annet, det vil si at det eksisterer en årsaksforbindelse mellom to fenomener. Eller sagt på en annen måte; fenomenet oppstod på grunn av noe; det hadde en årsak (Kjeldstadli 1992:237).

David Hume er en de mest innflytelsesrike teoretikerne innenfor teorier om årsakssammenhenger. Han mente at man kunne fastslå at det er en årsakssammenheng mellom hendelse A og B når;

- A kommer før B i tid
- A etterfølges alltid av B
- Det er en nødvendig forbindelse mellom A og B

B hadde ikke funnet sted hvis ikke A hadde vært tilstede (Kjeldstadli 1992:238). En årsakstenking går enklest sammen med en oppfatning om at det finnes visse lover og regelmessigheter som styrer samfunnet (ibid).

Med motivforklaringer er vi opptatt av å forstå mening, hensikt, formål eller motiv til aktøren som bakgrunn for en handling (Kjeldstadli 1992:242) eller i dette tilfellet en holdning. Denne forklaringstypen blir ofte omtalt som et innside-perspektiv (se Hollis og Smith 1990). Man ønsker å forstå hvordan aktøren selv definerer situasjonen. Hvordan en aktør beskriver sin handling kommer an på hva som påvirker aktørens syn og hva aktøren (e) resonnerer ut fra (Hollis og Smith 1990:70). I en motivforklaring er det dette vi ønsker å finne ut av. Vi søker å forklare en handling ved å forstå motivet vi antar ligger bak. I denne forklaringstypen vil aktørene involvert behandles som subjekter med reelle valg i stedet for passive objekter styrt av lover (Kjeldstadli 1992: 243).

I utarbeidelsen av hypoteser i teori- og analysekapitlene vil jeg bruke begge disse formene for forklaringer. Hvilken forklaringstype jeg har brukt vil bli nærmere kommentert etter hver hypotese.

2.4 Implikasjoner ved valg av design

Valg av design vil alltid medføre visse implikasjoner, og dette vil være en vurdering forskeren må foreta. I case-studie er fokuset på én rimelig avgrenset enhet. Å velge å fokusere på innføringen av borgermaktsråd i Nicaragua og hvordan det har påvirket organisasjoner der, vil gi dybdekunnskaper om akkurat dette fenomenet. Grønmo

fokuserer i sin bok *kvalitative metoder i samfunnsforskningen* (1998) på forskjeller mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen. I kvalitative tilnærminger (som case studiet) er fleksibilitet et kjennetegn. Man kan være mer fleksibel i sine spørsmål, de kan bli endret underveis og tilpasset intervjuobjektene. Forholdet til kilden er mer preget av nærhet og sensitivitet enn i kvantitativ forskning. Men dette vil også ha implikasjoner for den senere analysen. Selv om man kan trekke visse konklusjoner, kan allikevel fleksibiliteten i designene og sensibiliteten i forhold til kilden gjøre at dataene blir lite enhetlige og vanskelige å sammenlikne. Dette kan videre få konsekvenser for den ytre validiteten og overføringsmulighetene til andre case.

En viktig fordel med bruk av case studie er dybden i analysen den tilbyr (Grønmo 1998:92) En kvalitativ tilnærming vil gi en mer helhetlig forståelse av fenomenet som studeres, med en rikere beskrivelse og flere detaljer. En case-studie vil forklare et fenomen ved å se den i sin naturlige kontekst og slik få en helhetlig forståelse av fenomenet. Kritikken mot statistiske metoder går blant annet ut på at de tar fenomenet som studeres ut av sin kontekst for så å forsøke å få det til å passe inn i overfladiske kategorier. På den annen side vil fokuset på dybde nødvendigvis vanskeliggjøre informasjon om bredden. Man må altså velge mellom å si mye om noe, eller lite om mye (Gerring 2007:49). Et viktig poeng her at det alltid vil være overveielser som tas. Slik vi har sett her vil en casestudies styrker også kunne være dens svakheter.

I denne studien har jeg sett på innføringen av borgermaktsråd i Nicaragua. Jeg har fått mye informasjon om mottakelsen av borgermaktsrådene i Nicaragua og hva som kan forklare holdningene og argumentasjonen de ulike organisasjonene i Nicaragua bruker. Borgermaktsråd er derimot ikke et fenomen eksklusivt for Nicaragua. Også i Venezuela, Bolivia og Cuba har man sett lignende prosjekter. I alle disse landene vil det være forhold som kan regnes som spesifikke for disse landene, og som derfor ikke kan overføres til de andre landene. Men noen forhold vil man kunne anta de har tilfelles. Det er gjort få studier om fenomenet også i de andre landene. Begreper og kausale forhold brukt i denne studien kan derfor være nyttige for andre som skal studere lignende forhold i andre land.

2.5 Validitet og reliabilitet i case-studier generelt og mitt studie spesielt

Reliabilitet og validitet er sentrale spørsmål for enhver forsker og et hvert forskningsdesign. Vi er nødt til å vite om slutningene kan sies å være valide (gyldige), hvis ikke er de lite verdt.

Validiteten til et case studie økes ved å bruke såkalt triangulering enten av data, forskere, teori eller metode (Yin 2003:98-99). Denne studien er i hovedsak basert på intervjuer, men jeg har også lest ulike dokumenter og delvis brukt observasjon. Jeg har også brukt ulike teoretiske kilder. Informanter ble valgt på bakgrunn av et representativitets grunnlag. Jeg har forsøkt å snakke med både små og store organisasjoner med tilholdssted i forskjellige deler av landet. Jeg strebet etter å snakke med noen høyt oppe i organisasjonen fordi de i større grad kunne uttale seg på vegne av organisasjonen (se avsnitt 2.2.2 informanter).

Ekstern validitet går på gyldighetsområde og hvorvidt man kan generalisere. Kan funnene våre og slutninger vi har tatt overføres til andre situasjoner, personer et cetera? I følge Yin (2003) og Andersen (1997) kan man generalisere ut ifra case studier. De hevder generalisering ikke er avhengig av antall enheter i utvalg, men heller avhengig av forutsetningene for tolkning og analyse. I case studier vil man kunne både generere- og teste teori. Innvendingene mot dette synet er derimot mange, og blant annet Geddes er kritisk. I følge henne vil case studier være et 1 N studie hvor det alltid vil være flere potensielle forklaringsvariabler enn det er case, (Geddes 2003:96). Hovedinnvendingene går derfor på representativitetsproblem til case-studier. Ved å studere et enkelt case er det diskutabelt hvorvidt man har grunnlag for å si noe om universet caset er en del av.

I denne oppgaven har jeg brukt Nicaragua som case, men lignende strukturer er også innført i land som Cuba, Venezuela og Bolivia. Det er gjort få studier om fenomenet også i de andre landene. Begreper og kausale forhold brukt i denne studien kan derfor være nyttige for andre som skal studere lignende forhold i andre land. Med denne oppgaven ønsker jeg også å teste generell sivilsamfunnsteori representert gjennom

liberal-pluralistene, det gramscianske og det post-kolonielle perspektivet. Ønsket er derfor både å si noe spesifikt om hvordan sivile samfunnsorganisasjoner har reagert på innføringen av borgermaktsråd, men også å videreutvikle og modifisere eksisterende teori om sivilsamfunn ved å sammenligne innsamlet empiri med det teoretiske rammeverket.

Til slutt noen ord om reliabiliteten til undersøkelsen. Med reliabilitet menes grad av nøyaktighet i målingen og høy reliabilitet er en forutsetning for datas validitet. Ved alle intervjuene brukte jeg en båndopptaker. Dette minsker muligheten for feilsitering ved at man har mulighet til å sjekke notater og lignende, og det gjør at reliabiliteten til analysen øker. I tillegg til at det øker reliabiliteten gir det meg som forsker bedre mulighet til å lytte, komme med oppfølgingsspørsmål og så videre. Intervjuene ble gjort på et spansks, og selv om jeg snakker godt spansk var det også en sikkerhet for meg å ha det på bånd slik at jeg senere kunne slå opp ord jeg ikke forstod, og kunne spole tilbake for å være sikker på at jeg hadde oppfattet et ord riktig. Ingen av informantene var negative til bruk av båndopptaker. Jeg har tatt vare på alle lydopptak og alle transkriberinger gjort av disse, som jeg vil tilgjengeliggjøre for alle som ville ønske å se på disse. Dette øker etterprøvbarheten ved at andre kan gå oppgaven etter i sømmene ved å sjekke på hvilket grunnlag jeg har trukket mine slutninger i masteroppgaven.

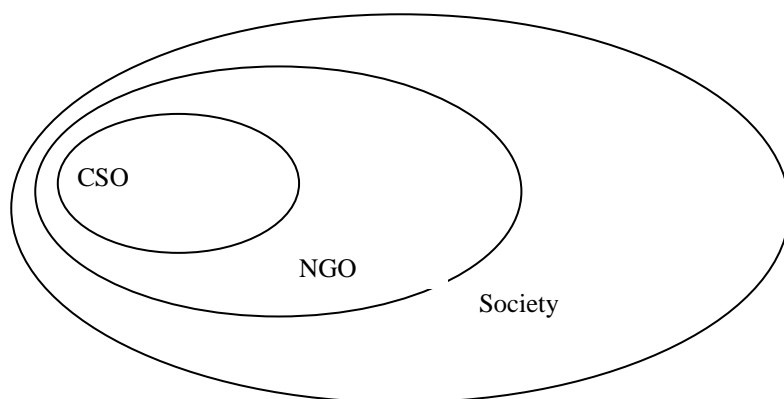
3. Teori

I dette kapitlet vil jeg definere de viktigste begrepene og skissere det teoretiske rammeverket jeg vil benytte meg av i analysen. Jeg vil begynne med å ta for meg begrepene ”sivilsamfunn” og ”folkelig deltakelse”, og diskutere hvorfor disse begrepene er sentrale i demokratiteori. Deretter vil jeg ta for meg det teoretiske rammeverket jeg vil benytte meg av for å svare på problemstillingene i oppgaven. Av teoriene vil jeg først se på den liberal-pluralistiske tradisjonen representert ved Tocqueville og Putnam. Deretter vil jeg gjøre rede for Gramsci sin teori om skillet mellom sivilsamfunn og stat, for så og se på ulike innvendinger som har kommet, spesielt mot den liberal-pluralistiske perspektivet, om hvorvidt teoriene og begrepene er fruktbare i utviklingsland i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Til slutt vil jeg se spesifikt på situasjonen i Nicaragua og på sammensetningen av sivilsamfunnet der.

3.1 Definisjoner

Det eksisterer uenighet om hva man mener med termen sivilsamfunn og definisjonene er mange og til tider motstridende (Kumar 1993). Jeg vil i denne oppgaven bruke begrepet sivilsamfunn i en relativ vid betydning som ”arenaen for politisk aktivitet mellom den private sfære, de formelle politiske institusjonene og markedet”. Sivilsamfunn i motsetning til bare samfunn blir som oftest assosiert med ”foreningslivet”. Mange vil hevde at sivilsamfunn som konsept rommer mye mer enn bare ikke-statlige organisasjoner, men i utviklingspraksis brukes som regel begrepet sivilsamfunn om ikke-statlige organisasjoner (Borchgrevink 2006b).

Innenfor gruppen av foreninger finnes ”ikke-statlige organisasjoner” og ”sivilsamfunnsorganisasjoner.” Harry Blair (1997:23) bruker denne figuren:



CSOs: Civil society organizations (sivilsamfunnsorganisasjoner)

NGOs= Non-Governmental organizations (ikke-statlige organisasjoner)

Figur 6 Hvordan sivile samfunnsorganisasjoner forholder seg til ikke statlige organisasjoner og samfunn

Ikke-statlige organisasjoner (NGOer) kan forstås som organisasjoner som legger vekt på offentlige heller enn private mål, og som på en eller annen måte ønsker å influere statlig politikkutforming (Blair 1997:24). Innenfor de ikke-statlige organisasjonene finnes de såkalte sivilsamfunnsorganisasjoner. Disse har som hovedmål å påvirke offentlig politikkutforming. I følge Blair vil en NGO som kun er opptatt av å tilby tjenester som vannforsyning et cetera, ikke være en sivilsamfunnsorganisasjon, men en sivilsamfunnsorganisasjon vil også være en NGO. Noen vil definere NGOer som organisasjoner som jobber for utvikling blant eller på vegne av personer som ikke er medlemmer av organisasjonen, i motsetning til enkelte mer lokalt baserte organisasjoner (Borchgrevink 2006b). Selv om denne inndelingen kan være nyttig brukes sjelden dette skille i praksis og jeg vil derfor se bort fra det her, for å unngå forvirring. Jeg vil bruke Blair sine definisjoner i denne oppgaven.

Forståelsen av hvilke organisasjoner som inngår i termen sivilsamfunn og som vil kunne bidra til å generere sosial kapital, deler Goran Hyden (1997) inn i en minimalistisk og maksimalistisk posisjon. Den minimalistiske inkluderer kun ikke-statlige organisasjoner som er eksplisitt politiske eller sivile og som aktivt jobber for å fremme demokratiet. Den maksimalistiske posisjonen gjør på den andre siden ingen

forskjell mellom politiske og andre typer organisasjoner (Hyden 1997:15). Her regnes alle typer organisasjoner fra lokale til internasjonale organisasjoner som en del av sivilsamfunnet og som bidragsytere til sosial kapital. I denne oppgaven vil jeg se på organisasjoner som jobber nasjonalt og/eller lokalt for bedre styresett og bredere folkelig deltakelse i offentlige beslutninger i Nicaragua. Alle organisasjonene intervjuet i denne oppgaven vil falle innenfor den minimalistiske forståelsen fordi de på en eller annen måte jobber for å utvide demokratiet, og vil kunne plasseres innenfor hva Blair kaller sivilsamfunnsorganisasjoner.

3.2 Hvordan folkelig deltakelse forholder seg til demokrati

Ordet demokrati kommer fra gresk og betyr folkestyre (demos = folket, kratein= styre). Folket skal styre over seg selv. Men hvordan det skal gjøres og hvem folket er, er ikke alltid like klart. I mange av de latinamerikanske landene der prosjekter om direkte demokrati er innført, er dette en debatt som er like aktuell i dag. I denne delen av teorigapittelet vil jeg kort utdype hva jeg mener med demokrati og hvorfor folkelig deltakelse og ansvarlighet er en viktig del av demokratiet.

Det finnes et utall definisjoner på demokrati og det er vanskelig å fremstille en som ”riktig.” I det statsvitenskapelige leksikon defineres demokrati ved hjelp av to elementer, demokrati som verdier (som frihet og likhet) og som styreform ¹⁶. I denne oppgaven vil jeg bruke Østerud sin definisjon av demokrati; *”styreform hvor den voksne befolkning kan delta i valg mellom politiske alternativer i sammensettingen av lovgivende forsamling, og hvor regjeringsmakten enten indirekte (parlamentarisme) eller direkte (presidentstyre) har grunnlag i frie valg”* (Østerud 2002:138).

Rousseau var en av de første teoretikerne som inkluderte folkelig deltakelse i sitt demokratibegrep (Pateman 1970:22). Han så for seg et deltakende system for politiske avgjørelser som ville styrke de individuelle deltakerne og føre til et bedre styresett. I følge Rousseau vil deltakelse øke individets frihet fordi det øker individets

¹⁶ For en videre utdyping se; statsvitenskapelige leksikon 2007:43, eller nettstedet demokrati på nettet http://www.afin.uio.no/IKTogdemokrati/Om_nettsedet/definisjon_demokrati.shtml

mulighet til å ha kontrollen over sitt eget liv. Felles beslutninger vil lettere godtas, fordi man har vært en del av prosessen og det vil øke individets følelse av å tilhøre et fellesskap (ibid). Rousseau legger vekt på at deltakelse er en form for opplæring. Også Pateman vektlegger dette. Hun hevder i sin bok *Participation and democratic theory* (1970:42) at deltakelse har en opplæringsfunksjon. Hun skriver; ”*the major function of participation in the theory of participation is therefore an educative one.*” Gjennom å delta i politiske prosesser utenfor den nasjonale politiske prosessen får man sosial trening slik at de ferdighetene nødvendige i et demokrati kan læres.

I Nicaragua har borgermaktsrådene nylig blitt innført. Det offisielle målet er, i følge presidenten og regjeringspartiet, å gjøre ”folket” mer delaktige i politiske beslutningsprosesser spesielt på lokalt plan. I denne oppgaven søker jeg å forklare sivile samfunnsorganisasjoners holdning til borgermaktsrådene. For å gjøre dette vil jeg ta for meg ulike syn på sivilsamfunnets rolle, og bruke teoriene til å forstå hvorfor ulike organisasjoner har reagert som de har gjort. De tre ulike perspektivene jeg vil bruke i denne oppgaven representerer ulike syn på hvordan sivilsamfunn bidrar i et demokrati, og vil bli presentert i de neste kapitlene.

3.3 Den liberal-pluralistiske tradisjonen

Den liberal-pluralistiske tradisjonen er en samfunnssentrert teori. Den er optimistisk med tanke på hvilken rolle sivilsamfunnet og organisasjoner kan spille i arbeidet for godt styresett og i en konsolidering av demokratiet. De legger stor vekt på individuell politisk deltakelse i foreninger, og ser i stor grad at foreninger kan fungere som en motvekt til staten.

Den liberale tradisjonen blir ofte sporet tilbake til Alexis de Tocqueville. Tocqueville ble kjent gjennom sin bok *Democracy in America* skrevet mellom 1835 og 1845. Tocqueville var redd for hva han kalte en ny type statlig despotisme. Han var bekymret for de negative konsekvensene innføringen av demokrati kunne føre med seg som han mente mange andre overså. I en ny demokratisk tidsalder, mente Tocqueville, er det først og fremst likhet som står i fokus fordi borgerne i større og

større grad vil kreve å bli behandlet likt som andre grupper (Keane 1988:57). I et demokrati er det behov for statlig sentralisering for å oppnå likhet, men i likhetens navn får staten mange roller. Keane uttrykker Tocquevilles bekymring slik; ”in the name of democratic equality, government becomes regulator, inspector, adviser, educator and punisher of social life”. Fordi staten skal sikre likhet i samfunnet, får den en stor makt (1988:58). Tocqueville fryktet at staten ville gripe inn i samfunnet og søke å regulere det i den grad at man kunne frykte for det virkelig frie sivilsamfunn. Han fryktet at den statlige administrasjonen, i det den overtok flere og flere av oppgavene i samfunnet (helse, skole et cetera), ville legge større og større deler av sivilsamfunnet under seg. Han skriver;

Under mitt opphold i USA observerte jeg at en demokratisk samfunnsorden som den amerikanske kunne åpne bemerkelsesverdig store muligheter for despoti (...). Selv om regjeringsmakten over hele riket var samlet i keiserens hender, og selv om han i påkommende tilfelle var øverste dommer i enhver sak, unnslopp i alminnelighet samfunnslivet og den enkeltes tilværelse hans ledelse og kontroll. (...) jeg er ikke i tvil om at herskere i vår opplyste og egalitære tid vil ha større mulighet enn antikkens keisere for å samle all offentlig makt på sine egne hender, og for å trenge dypere og langt mer regelmessig inn i den private interesseskjæret. (Tocqueville 1969:137)

Videre hevder Tocqueville at denne utviklingen risikerte å overskygge de relative fordelene med et demokrati (Keane 1988:59). Han var opptatt av hvordan man kunne fremme den demokratiske likheten uten at det skulle gå på bekostning av friheten. I følge Tocqueville var spredning av makten på mange og sterke statlige institusjoner en del av løsningen. Dette må i tillegg bli supplert med utvikling og styrking av frie sivilsamfunnsorganisasjoner som er utenfor statlig kontroll (Keane 1988:60);

Jeg tror at frie, lokale institusjoner er nyttige for alle nasjoner, men ingen har så stort behov for dem som den nasjon hvis samfunnsstruktur er demokratisk (Tocqueville 1969:23).

Fordi likheten gjør alle mennesker svake, er det viktig at borgerne kommer sammen i foreninger, mente Tocqueville. Han ble begeistret over amerikanernes evne til å organisere seg og til å få ting gjort ved hjelp av samarbeid i foreninger. Han tiller foreninger en viktig rolle i arbeidet med å sikre individers rettigheter, og stanse statlige inngrep i samfunnet. Tocqueville, lik Putnam senere, hadde en maksimalistisk (jf Hyden 1997) forståelse av hvilke organisasjoner som bidrar til demokrati. Han

mente at alle typer foreninger som innebærer at individene kommer sammen og står sterkere, er viktige;

En politisk organisasjon eller en organisasjon som er dannet for et industrielt, kommersielt ja endog et vitenskapelig eller litterært formål, er en opplyst og mektig samfunnsborger hvis vilje ikke uten videre lar seg kue og som ved å forsvare sine egne rettigheter mot statsmaktens inngrep redder den alminnelige frihet i samfunnet (Tocqueville 1969:143).

Tocqueville konkluderte etter sin reise i Amerika med at organisasjonene hadde en demokratisk effekt både internt og eksternt. Deltakelse i en organisasjon hadde en intern effekt på de deltakendes moralske liv ved at de fikk større forståelse for andre. Organisasjonene forventes å fungere som en slags demokratiskole der deltakere vil tilegne seg demokratiske verdier og dyder. I foreningene vil deltakerne lære og aktivt delta i diskusjoner, forme meninger et cetera. Gjennom å omgås og samhandle i foreninger vil en følelse av fellesskap og evne til å stole på andre vokse frem. Dette ble senere videreutviklet av blant annet Putnam som ”sosial kapital”.

I tillegg til den interne funksjonen forventes foreninger også å ha en ekstern effekt på deltakere i foreninger. Deltakelse i en forening kan øke deltakernes engasjement i et bredere fellesskap. Deltakelse kan også øke kapasiteten til å samarbeide med andre med det formål å oppnå et felles gode. Det gjør oppnåelsen av felles formål/hensikter mer effektive. Argumentet er at den interne effekten, at medlemmene lærer å stole på hverandre, få respekt for andre et cetera, vil føre til en spillover-effekt, slik at den respekten og toleransen deltakerne viser innad i en organisasjon vil de ta med seg også når større samfunnsspørsmål skal behandles, altså en ekstern effekt (Rudolph 2004:120). Den pluralistiske tradisjonen ser også på betydningen av sivilsamfunn som knutepunkt mellom individ og stat. NGOer og organisasjoner generelt tar rollen som mellomledd mellom den uorganiserte massen og staten, og skal fungere både interesse-agregerende og interesse- artikulere (MacDonald 1997:17).

Tocquevilles argument om sivilsamfunnets demokratiske effekt er i følge Sjøgren tredelt; første del går ut på at sivilsamfunnet kan ses på som en motvekt til staten. Et autonomt sivilsamfunn vil kunne disiplinere og påvirke staten i tillegg til å forandre maktbalansen mellom stat og samfunn. Andre del av hans argument er at

sivilsamfunnet blir forstått som innad pluralistisk. Hovedkjernen er at det sivile samfunnet regulerer seg selv. Den tillater forskjellige syn, men alle må være enige om reglene for samhandling. Tredje og siste antakelse går ut på at sivilsamfunnet blir ansett å ha en etisk dimensjon. Det vil si at det blir sett på som et locus, et sted for læring av den demokratiske politiske kulturen, og representerer derfor en demokratiserende faktor (Sjøgren 2001:28).

Putnam bygger videre på denne liberale tradisjonen startet av Montesquieu og Tocqueville. Hans teorier om ”sosial kapital”¹⁷ har skapt debatt i vestlig utviklingsteori. Han presenterer sine teorier i boken *Making democracy work*, der han ser på forskjeller mellom hva han kaller virtuous north og vicious south i Italia. Han finner store forskjeller i de styrendes oppnåelse og grad av sosioøkonomisk utvikling. Grunnen til denne store forskjellen mellom sør- og nord Italia er i følge Putnam henholdsvis mangelen på og tilstedeværelsen av sosial kapital.

Putnam definerer sosial kapital som;

“(...) features of social organization, such as trust norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions”, (Putnam 1993:167).

I horisontale foreninger med lav grad av hierarki vil relasjonene være preget og bundet sammen av tillit, samarbeid og normer om resiprositet, hevder Putnam (1993:88). Dette er dyder som er viktige i et demokrati, og som vil gjøre et samarbeid for felles goder lettere. Putnam antar, som Tocqueville, at det eksisterer et kausalt forhold mellom sosial kapital opparbeidet gjennom et aktivt foreningsliv og kapasiteten for borgerlig deltakelse i politikken og selvstyre (Rudolph 2004:122). Å delta i organisasjoner vil utvikle medlemmenes evne til å samarbeide og gi medlemmene en følelse av delt ansvar for kollektive goder og byrder (Putnam 1993:90). Putnam hevder at disse effektene ikke oppstår kun i politiske fellesskap, men at de kan oppstå i enhver kollektiv forening som de mye siterte eksemplene

¹⁷ Termen ble først utviklet av Coleman 1988, 1993 og Bourdieu 1986

hans, et kor, en idrettsklubb eller en fugletitter-forening, altså en maksimalistisk forståelse av sivilsamfunn (jf. Hyden 1997). Et tett nettverk av slike organisasjoner vil føre til et effektivt sosialt samarbeid og en lettere oppnåelse av felles goder. Putnam tester disse teoriene mot de to regionene i Italia og finner at de korrelerer høyt. Der deltakelse i organisasjoner er høyest, følger også innbyggerne mer aktivt med i avisene om sivile saker, og de engasjerer seg mer i politikk og har mer suksessfulle regionale myndigheter. Dette kan også føre til et sivilsamfunn som vil ha lettere for å kontrollere en regjering. Et folk som er opptatt av politikk og engasjerer seg i debatter og lignende, vil lettere kunne kontrollere de styrende og kreve mer innsyn.

Sosial kapital kan bidra til større likhet i følge Putnam. Hans studie viste at der det var størst samfunnsaktivitet og sosial kapital, var det også mer skepsis til hierarkiske autoritetsmønstre (Putnam1993:104). De sivilt aktive regionene i Italia hadde mindre patron-klient forhold mellom de styrende og borgerne enn de ikke sivilt aktive regionene. Det viste seg at man i sør var mer aktive i å kontakte politikerne, men kontakten gjaldt gjerne jobb og personlige tjenester, mens man i nord kontaktet politikerne for å få svar på politikkkutforming og lov og rett (Putnam1993:101). Man antar derfor at mer aktive borgere vil føre til at et sivilsamfunn lettere kan kontrollere regjeringen fordi de har interesse for det som foregår, de vet mer fordi de oppdaterer seg ved å lese aviser, lytte til radio et cetera, og de har bedre kontakt med de styrende. Et mer horisontalt forhold til de styrende (som i nord), må også sies å være ønskelig fremfor et mer vertikalt forhold.

Kort oppsummert vil det liberal-pluralistiske perspektivet være sterkt opptatt av foreningers bidrag til demokratiet. De er også opptatt av sivilsamfunnets mulighet og rolle i å begrense statlig makt. Tocqueville var spesielt bekymret for statlige inngrep i sivilsamfunnet og den private sfære. I Nicaragua har regjeringsmakten innført borgermaktsrådene som en ny form for sivilsamfunnsdeltakelse som går utenom tradisjonelle sivile samfunnsgrupperinger. Borgermaktsrådene er statlig innførte og har ingen kontrollorganer. Presidenten og regjeringspartiet har vist misnøye både med mange av de eksisterende sivilsamfunnsorganisasjonene, og strukturer for

sivilsamfunns deltakelse i offentlige beslutninger. Han har uttrykt at han mener de regjeringsstyrte borgermaktsrådene er mer representative for folket og at han derfor vil høre på disse. Man kan anta at både Tocqueville og Putnam ville vært skeptiske til borgermaktsrådene som representanter for sivilsamfunnet. Dette fordi de er sterkt knyttet til regjeringsmakten og ikke vil fungere som motvekt til staten da de er styrt og kontrollert kun av regjeringspartiet. De eneste som kan og vil hindre statlige inngrep i sivilsamfunn, var i følge Tocqueville uavhengige foreninger.

Jeg vil derfor ut fra et liberal-pluralistisk perspektiv og med vekt på Tocqueville sine teorier formulere følgende hypotese;

H_1 : Sivile samfunnsorganisasjoner vil reagere negativt på statlig innførte og kontrollerte organer for sivilsamfunnsrepresentasjon

Vi kan anta organisasjonene vil argumentere med utgangspunkt i at borgermaktsrådene vil minske pluralismen i sivilsamfunnet og at statens makt må begrenses.

I metodekapittelet presenterte jeg to forklaringstyper jeg vil bruke i denne oppgaven. Årsaksforklaring ser etter årsaksforhold det vil si søker å forklare en hendelse ved å referere til naturgitte lover. Ved en motivforklaring søker man i større grad å forstå enn å forklare. Man ser etter motiv eller en mening bak en handling. Et naturlig startpunkt er aktørenes egen oppfatning. En motivforklaring tillegger aktørene selv mer innvirking på situasjonen da man her antar at en hendelse ikke fant sted fordi det var naturgitt men mer et resultat av aktørenes valg.

Hypotesen formulert ovenfor vil falle inn under kategorien en årsaksforklaring. Fordi borgermaktsrådene er statlig styrte og kontrollerte former for vil sivilsamfunnsorganisasjoner nødvendigvis være negative. Dette representerer en årsakssammenheng. Men for å svare på spørsmålet vil jeg også se på motivforklaringer ved å la aktørene selv vise hvorfor de har den holdningen de har.

Altså å se på hva aktøren oppgir som egne motiver. Argumentasjonen aktøren selv bruker vil bli nærmere presentert i kapittel fem.

3.4 Den gramscianske tradisjonen

Gramsci var en italiensk marxist som ble fengslet under Moussolini. Han har hatt stor innflytelse på både marxismen og sivilsamfunnsteori på grunn av sin *prison notebook* skrevet fra fengselet (Hall og Trentman 2005:186). Gramsci er en moderne tolker av Marx, men i hans teorier om sivilsamfunn kan vi se at han også er inspirert av Hegel i sine teorier. Et av Gramscis mest omtalte bidrag er teorien om hvordan eksisterende systemer og strukturer blir reproduisert gjennom en blanding av to mekanismer; hegemoni og dominans, og bifall og tvang. Dette skjer utenfor det økonomiske systemet og gjennom både sivilsamfunnet (kulturelle og politiske foreninger), og det politiske samfunn (politi, byråkratiet et cetera) (Cohen and Arato: 1992:145). Den regjerende makten vil søke å legitimere sin eksistens og politikk i sivilsamfunnet. Gramsci mener at det politiske samfunnet er en arena preget av tvang og dominans, mens sivilsamfunnet er en arena preget av bifall og hegemoni (Kumar 1993:382). Gramsci var bekymret for at dybden og kompleksiteten til det moderne sivile samfunn ville gjøre det både til en sterk aktør, men også et sårbart terreng for dominerende krefter (Sjøgren 2001:29).

Gramsci var overrasket over at det liberale demokratiet i så stor grad hadde vunnet innpass hos de tradisjonelle arbeiderne. For å forklare dette, mente han, er vi nødt til å gå bort fra den tradisjonelle stat/sivilsamfunn dikotomien fordi den ikke lenger kan brukes til å forstå forholdet mellom de to (Pearce og Howell 1997:34). Det tradisjonelle sivilsamfunn hadde forandret form siden slutten av middelalderen da det først og fremst fremstod som en mellomliggende struktur, mente han. Kirken hadde gått ut av staten og inn i sivilsamfunnet og også politiske partier bidro til å forkludre den tradisjonelle stat- samfunn dikotomien (ibid). Mens Marx identifiserte sivilsamfunn i stor grad med den strukturelle sfæren, ”basen”, flyttet Gramsci

begrepet opp til superstrukturen¹⁸. Superstrukturen består av to hovednivåer; staten og sivilsamfunnet (Bobbi 1988:85). I noen deler av sin tekst har Gramsci brukt en terminologi som viser at han ser det sivile samfunn som kun en forlengelse av staten;

For it should be remarked that the general notion of state includes elements which need to be referred back to the civil society (in the sense that one might say that State = political society+ civil society, in other words hegemony protected by the armour of coercion) (Gramsci 1971:263).

I følge Gramsci var det disse to elementene i superstrukturen som på den ene siden opprettholdt hegemoni og på den andre siden utførte direkte dominering gjennom staten. Det var i sivilsamfunnet, mente Gramsci, at de intellektuelle opererte for å oppnå støtte til de regjerende. Gramsci var overbevist om at foreningene og organisasjonene i moderne kapitalistiske systemer bidro til å opprettholde de rådende klassers dominans (Keane 1988:147).

Kumar trekker frem dette sitatet av Gramsci;

It is precisely in civil society that intellectuals operate especially. It is here they perform their key function of supplying legitimacy and creating consensus on behalf of the ruling groups. (Kumar 1993:382)

Allikevel setter ikke alltid Gramsci likhetstegn mellom stat og samfunn. I følge Cohen og Arato (1992: 114) bruker Gramsci en terminologi om sivilsamfunnet som til tider er motstridene; ”Gramsci’s conception is presented in a notoriously confusing terminology. Civil society is variously defined as the counterpart of the state (..), as a part of the state along with and counter posed to political society, and as identical with the state.”

Dette henger sammen med at han også ser sivilsamfunnet som en arena for kamp mellom ulike interesser, det mye siterte ”war of positions”. Det er i sivilsamfunnet meninger og verdier blir debattert, frontet og stilt spørsmål ved, og det er her eventuelle endringer i maktbalansen kan inntreffe. Den regjerende klassen vil søke å legitimere sine handlinger i sivilsamfunnet, men det er også i sivilsamfunnet at

¹⁸ ”Civil Society in Gramsci does not belong to the structural sphere, but to the superstructural sphere (Bobbio 1988:82 uthevet i originalen) Den strukturelle sfæren i Marx referer til der blant annet All form for produksjon og økonomisk organisering finner sted. Superstrukturen referer til staten.

alternative tanker kan få innpass. Fullstendig hegemoni er umulig, i følge Gramsci. Han beskriver sivilsamfunnet som en sfære der det kjempes om hegemoni over kulturelle, materielle og ideologiske ideer.

Den liberal-pluralistiske teorien om sivilsamfunn har blitt kritisert for å overse generelle teorier om maktstrukturer og klasseforhold (Sjøgren 2001). Ved å overse dette trekket ved sivilsamfunnet, kan vi risikere å tolke det helt feil. Gramscis teorier bidrar her til å gjøre maktbegrepet og maktkampen mer synlig. Gramsci kan bidra til å belyse problemstillingen *”hva forklarer sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til borgermaktsrådene”* nettopp ved å inkludere maktdimensjonen.

Med utgangspunkt i Gramsci vil det være interessant å se om sivile samfunnsorganisasjoner som støtter innføringen av borgermaktsrådene er de tradisjonelle støttespillerne til partiet som har innført dem. Og omvendt om de som er kritiske har tilknytting til opposisjonspartiene. Et flertall av organisasjonene i Nicaragua har politiske røtter (Borchgrevink 2006). Når et politisk parti kommer til makten vil det ha sine støttespillere i sivilsamfunnet. Jeg vil derfor med utgangspunkt i Gramsci sin teori om sivilsamfunn formulere denne hypotesen;

H₂: Man kan forvente at det er partipolitisk tilhørighet som avgjør hvilken type holdning organisasjonene har til borgermaktsrådene

Hypotesen tester om det er en årsakssammenheng mellom en organisasjons partipolitiske tilhørighet og holdning til borgermaktsrådene. Dette vil bli nærmere diskutert i kapitel seks.

3.5 Det post-kolonielle perspektivet

En tredje gren sivilsamfunnsteoretikere stiller spørsmål ved de eksisterende sivilsamfunnsteorienenes relevans og fruktbarhet i utviklingsland i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Kritikken går ut på at sivilsamfunn slik det blir presentert i den liberal-pluralistiske tradisjonen, i stor grad baserer seg på en europeisk og amerikansk

tankegang. Ideene og konseptene har sin opprinnelse derfra, og mange spør seg om de kan brukes til å analysere faktiske sivilsamfunn i andre regioner. Bidragsytere innen denne retningen er blant annet Kumar (1993), Mamdani (1995,1996), Chatterjee (2001) og Gordon White (1993).

Mamdani har studert sivilsamfunn i flere afrikanske stater og nevner flere hindringer man møter på ved å analysere sivilsamfunn ut fra det liberal-pluralistiske synet på forholdet mellom stat og sivilsamfunn. Teoriene om sivilsamfunn overser, i følge Mamdani, de spesifikke forholdene ved afrikanske institusjoner og skillet mellom det rurale og urbane. Under kolonitiden eksisterte det Mamdani kaller den togreinete staten eller "the bifurcated state." Urbane områder ble styrt direkte fra den sentrale regjeringen og det foregikk en ekskludering i sivilsamfunnet på basis av rase. Rurale områder ble indirekte styrt ved hjelp av tradisjonell lov, og inkludering/ekskludering fra sivilsamfunnet fungerte etter etniske tradisjoner. Sivilsamfunn i byene var kun for hvite, mens det på landsbygda foregikk en ekskludering/inkludering på basis av stammestatus. Etter uavhengigheten ble sivilsamfunnet i byene hva Mamdani kaller "deracialised" mens det i de rurale områdene ikke ble "detrified." Man er derfor nødt, ifølge Mamdani til å se på de spesifikke forholdene som eksisterer i Afrika hvis man skal analysere sivilsamfunn i denne verdensdelen.

Sjøgren hevder at utfordringene med å bruke det liberal-pluralistiske perspektivet er at det ser sivilsamfunn som en stor forent gruppe som er i opposisjon til staten. Ved å sette sivilsamfunnet som en naturlig motvekt til staten, overser man hvordan sivilsamfunnskrefter og staten i mange tilfeller samarbeider og kan ha felles mål. Ved å se sivilsamfunnet som en enhetlig gruppe overser man også viktige maktkamper og motsetninger innad i det sivile samfunn (Sjøgren 2001:38). Også Beckman (1993:2) kritiserer dikotomiseringen av stat – sivilsamfunn "(...) the current civil society argument is trapped within a polarized state vs. society problematic which obscures the dialectics of the relationship." Både Sjøgren og Beckman peker på at den fornyede troen på sivilsamfunn ble skapt i et neopatromonalistisk rammeverk der staten blir sett som ineffektiv og illegitim. Sivilsamfunn ble da betraktet som i en naturlig opposisjon og motvekt til staten og derfor de facto bra, men denne teorien

gjelder ikke nødvendigvis lenger (Sjøgren 2001, Beckman 1993). Mamdani fremhever at vi må se på det faktiske sivile samfunn heller enn å bruke det som en idealtipe, "(...) for an analysis of actually existing civil society so as to understand its actual formation, rather than as a promised agenda for change" (2006:19). Det er ikke så enkelt som at staten ønsker å oppnå herredømme og sivilsamfunnet vil begrense forsøkene ("resist") og gjøre motstand. Man er nødt til å se det mer som et samspill preget av kampen om makt (Mohan 2001).

Gordon White som har sett på eksisterende sivilsamfunn i kinesiske byer og peker på behovet for å se på det spesifikke farvannet som nye kinesiske organisasjoner opererer innen. Han ser i sin artikkel "Prospect for Civil society in China: A case study of Xiaoshan city" (1993) på nye sosiale organisasjoner som har vokst frem siden begynnelsen av 1980-tallet. Han fremhever fire kjennetegn ved disse organisasjonene som ikke nødvendigvis samsvarer med den tradisjonelle tankegangen om sivilsamfunn; de reflekterer ikke et klart skille mellom offentlig og privat, de kan ikke beskrives som uavhengige selv om de nyter en viss autonomi, de kan ikke beskrives som pressgrupper da lederne av gruppene ofte finner at den beste måten å øke deres innflytelse på er å få tettere bånd til staten og partiorganer. Det siste kjennetegnet er at medlemskap i disse organisasjonene ikke nødvendigvis kan bli beskrevet som frivillig (White 1993:86). Dette er karakteristikk som i stor grad gjør disse organisasjonene forskjellige fra det man antar er det rådende synet på sivilsamfunn i blant annet det liberal-pluralistiske perspektivet.

Flere forskere, deriblant Gibbons (i Sjøgren 2001), kritiserer hva han kaller en idealisering av foreninger innenfor sivilsamfunnet. NGOer er ofte udemokratiske i sin interne organisering selv om de hevder å ha demokratipromotering som et av sine hovedmål på den nasjonale arenaen. Dette er også tilfelle i Nicaragua der et fåtall av organisasjonene som jobber for større deltakelse og demokratiutvikling kan sies å være medlemsbaserte eller basert på frivillighet. Dette er hva Houtzager og Lavallo kaller sivilsamfunnsparadokset; sivilsamfunnsaktører får en større og større rolle i politisk representasjon, men i motsetning til politiske partier og fagforeninger

mangler de mekanismer som kan sikre ansvarlighet og lydhørhet. Få har demokratisk valgte ledere eller er medlemsbasert.

Andre teoretikere peker på at de ikke-statlige organisasjonene ofte befinner seg langt fra dem de hevder å representere. Man finner ofte at organisasjonene er *for*, heller enn *av*, fattige og marginaliserte. Schattschneider beskriver dette med følgende sitat; «*The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent*» (Schattschneider i MacDonald 1997:18). John Harris finner i sine studier fra Latin-Amerika og India at organisasjonene er til stede i de store globale byene, men at de ofte ekskluderer de fattige. Relativt få av de marginaliserte hevder NGOene er noe særlig tilstede i deres liv. NGOene hevder å være representative for de marginaliserte fordi de jobber *for* dem, men dette er en begrenset forståelse av representativitet i følge Harris (Harris 2005:5).

Chatterjee ser på sivilsamfunnsbetegnelsen i India. Han påpeker at sivilsamfunnet slik det beskrives av vestlige samfunn, ikke riktig fanger kompleksiteten i sivilsamfunnet i store deler av verden slik den fremstår i dag. Det moderne foreningslivet som er basert på autonomi, deliberative prosedyrer, anerkjente rettigheter et cetera, er begrenset til bare en liten del av befolkningen. Dette krever en form for organisering og struktur som de færreste foreninger innehar. Store deler av befolkningen i India vil derfor falle utenfor det sivile samfunn slik man tenker det i den liberal-pluralistiske tradisjonen. Chatterjee ser behovet for betegnelsen ”politisk samfunn” som han antar ligger mellom det sivile samfunn og staten. Med betegnelsen ”politisk samfunn” referer Chatterjee til en samling mennesker som kommer sammen på en mer tilfeldig basis. De søker velferdsrettigheter fra staten på vegne av hele befolkningen og ikke bare en gruppe, og de tilhører ikke en instans, men representerer kun en spontan sammenslutning av mennesker. De har andre metoder for å få gjennomslag for sine saker, som for eksempel å bryte loven. Foreningene eller samlingen av mennesker som befinner seg her, har ikke det samme strukturerte forholdet til staten som sivilsamfunnet det refereres til i en liberal-pluralistisk tankegang og slik man forstår begrepet sivilsamfunn i vesten. Også formene og metodene de bruker er forskjellig. De er ikke nødvendigvis like organiserte eller

koherente i forhold til prinsippene som styrer foreningene i sivilsamfunn slik det blir forstått i det liberal-pluralistiske perspektivet. De representerer likevel en form for organisert aktivitet.

Felles for teoretikerne innenfor det post-kolonielle perspektivet er altså at de ser behovet for å revurdere relevansen til begrepet ”sivilsamfunn” slik det blir forstått i en vestlig liberal tradisjon. De understreker at sivilsamfunn ikke må forstås som en idealtype, og at virkelige sivilsamfunn i mindre grad innehar verdiene som blir tillagt dem i et liberal-pluralistisk perspektiv, som autonomt, en motvekt til staten, representativt med deliberative prosesser et cetera. Skillet mellom sivilsamfunn og stat er ikke nødvendigvis like tydelig i faktiske sivilsamfunn. Med utgangspunkt i dette perspektivet vil jeg formulere denne hypotesen:

Hypotese 3: Sivile samfunnsorganisasjoner er ukritiske til borgermaktsrådene fordi de ikke ser noe klart skille mellom stat og sivilsamfunn

Denne hypotesen bygger på en motivforklaring. Jeg antar her at hvordan aktørene opplever sin kontekst vil influere deres holdning. Hvordan de ser sin rolle som sivilsamfunnsorganisasjon vil jeg anta er viktig for å svare på hva som forklarer deres holdning til borgermaktsrådene.

Jeg vil argumentere for at man også må ta høyde for den spesifikke situasjonen i Nicaragua, med høy grad av polarisering, når man analyserer sivilsamfunnet i Nicaragua, noe jeg vil forklare nærmere i neste avsnitt og i kapittel sju.

3.6 Sivilsamfunnet i Nicaragua

For å forstå hvordan sivilsamfunnet i Nicaragua er sammensatt i dag, er man nødt til å se på hvordan sivilsamfunnet har kommet til. Her følger derfor en kort historisk gjennomgang;

Under Somoza-styret, som varte frem til 1979, var sivilsamfunnet tilnærmet ikke-eksisterende. Det eksisterte verken ytrings- eller organisasjonsfrihet og forholdene lå dårlig til rette for et aktivt sivilsamfunn. De organisasjonene som eksisterte, mot alle odds, var små og uten reell innflytelse. I tiden før revolusjonen i 1979 forandret dette seg noe, da de sandinistiske organisasjonene vokste seg sterkere. Disse organisasjonene inkluderte etter hvert store deler av befolkningen, men var stort sett styrt av partiet FSLN (Borchgrevink 2006:7). Da FSLN overtok makten i 1979 hadde partiet en spredt og sterk grasrotbase i både rurale og urbane områder. Disse tok også på seg betydelige oppgaver, som for eksempel alfabetiseringsprosjekter og helsereformer. De ikke-sandinistiske organisasjoner var derimot få og relativt isolerte. Mange av de sandinistiske foreningene, som blant annet ”comités de defensa sandinista” (Sandinistiske forsvarskomiteer), var så sterkt knyttet til partiet FSLN at de etter hvert ble oppfattet som revolusjonen og partiets øyne og ører, og en måte å utøve kontroll over befolkningen på (Borchgrevink 2006). I andre halvdel av 80-tallet mistet så å si samtlige av de sandinistiske organisasjonene mye av sin medlemsmasse. Grunnen var blant annet at de ikke maktet å oppfylle medlemmenes grunnbehov og det oppstod en økende misnøye. Contra-krigen¹⁹ kostet dyrt og den økonomiske krisen var reel også for partiet. Økonomiske midler tradisjonelt kanalisert gjennom grasrotorganisasjoner ble i denne perioden betraktelig redusert.

I 1990 vant Violeta Barrios de Chamorro valget. Dette hadde viktige implikasjoner for sammensetningen av sivilsamfunnet. Flere av de største organisasjonene ble overrasket over utfallet og relativt få hadde forbredt seg på et regjeringsskifte. De hadde tidligere hatt sterke bånd til regjeringspartiet og lett tilgang til staten og statlige midler, men dette endret seg raskt nå. Flere revurderte sitt forhold til FSLN og erklærte seg som politisk uavhengig, selv om mange i stor grad fortsatte å sympatisere åpent med partiet. Et eksempel er de såkalte ”Comités de defensa sandinista” som byttet til navnet Movimiento Comunal. Lederne ble nå valgt av medlemmene heller enn utpekt av partiet, og man fikk en overgang fra abstrakte

¹⁹ Contra-krigen foregikk fra og med revolusjonen i 1979 fram til valget i 1990 (noe aktivitet ut over 90-tallet forekom). Contras er en samlebetegnelse for de som deltok i en geriljabevegelse som ikke støttet FSLN sin maktovertakelse. Bevegelsen ble støttet økonomisk av USA (Walker 1997).

begreper som ”revolusjon” og ”klassekamp”, til mer individbaserte temaer som nærmiljøet, rett til skolegang, rent vann et cetera (Walker 1997:187). Flere nye organisasjoner oppstod også i denne perioden. I løpet av 1990-tallet ble rundt 300 nye organisasjoner registrert, noe som tilsvarte mer enn en fordobling av de eksisterende organisasjonene (Borchgrevink 2006:22). Flere tidligere statlig ansatte ble arbeidsløse ved regjeringsskiftet i 1990. Dette skjedde delvis fordi den nye regjeringen ville bytte ut en del sandinisttilhengere, og på grunn av strukturtilpasningsprogrammene som innebar en reduksjon av statsapparatet. Flere av de tidligere partifunksjonærene til FSLN så nå muligheten til å forfølge sine idealistiske målsetninger gjennom å starte en ikke-statlig organisasjon. Det var også rom for flere organisasjoner, nettopp fordi en slanking av staten reduserte den statlige tjenesteytingen til folket.

Organisasjonsbildet i dagens Nicaragua er preget av dette. Borchgrevink (2006:8) anslår at majoriteten av dagens NGOer har, eller har hatt, sterke sandinistiske røtter. Store og innflytelsesrike organisasjoner som ”Movimiento Comunal”, ”Union Nacional de Agricultores y Ganaderos” (UNAG, en organisasjon fra den private sektor som representerer små og mellomstore bønder), Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES) og mange flere har tette bånd til regjeringen. Disse er i dag sterke samarbeidspartnere for regjeringen og noen av de største forsvarere av den politikken regjeringen står for. Det finnes i midlertidig andre organisasjoner, som Coordinadora Civil, som også har sandinistiske røtter, men som ikke lenger har like tette bånd til regjeringen. Det eksisterer i dag et skille mellom de sandinistorganisasjonene som støtter og de som ikke støtter den nåværende ledelsen og regjeringen (ibid).

4. Skjematisk fremstilling av intervjuede organisasjoner

I dette kapitlet vil jeg raskt presentere organisasjonene jeg har intervjuet. Jeg vil karakterisere dem etter kvantitative og kvalitative kjennetegn. Jeg ønsker å ta med de ulike egenskapene fordi jeg vil se etter mønstre og sammenhenger mellom organisasjonenes geografiske tilhørighet, medieomtale, hovedarbeidsområde og holdning til borgermaktsrådene.

4.1 Geografisk tilhørighet

De sivile samfunnsorganisasjonene i mitt utvalg forholder seg til ulike myndigheter. Noen av organisasjonene jobber lokalt, det vil si i en bestemt bydel eller noen utvalgte bydeler eller kommuner. De forholder seg først og fremst til de lokale myndighetene. Andre ønsker å påvirke nasjonale myndigheter og har egne kriterier og mål de ønsker de sentrale myndighetene skal jobbe etter. Her har jeg klassifisert organisasjoner som jobber lokalt som de som i stor grad kun forholder seg til myndigheter på lavere nivå. Det kan godt være myndigheter i flere kommuner, men et fellestrekk er at disse organisasjonene i liten grad forholder seg direkte til den nasjonale regjeringen. Dette vil selvfølgelig være en litt urettferdig inndeling, fordi for eksempel kvinneorganisasjonene i utvalget på lang sikt ville være interessert i å påvirke sentrale myndigheter til å bedre kvinnes stilling. Men jeg har her satt et skille ut fra hvilken myndighet organisasjonen forholder seg til i det daglige arbeidet (kvinneorganisasjonene i mitt utvalg jobbet mest mot lokale myndigheter).

Organisasjonene som ønsker å påvirke nasjonale myndigheter har sitt hovedsete i hovedstaden Managua, naturlig nok, da det er der de nasjonale myndighetene befinner seg. Mens organisasjonene som ønsker å påvirke lokale myndigheter er spredt rundt i landet.

Fordelingen i utvalget er slik;

Tabell 4.1 Hovedsete

Organisasjoner som jobber nasjonalt (hovedsete Managua):	6
Organisasjoner som hovedsakelig jobber lokalt (hovedsete i ulike kommuner og regioner):	12

Organisasjonene som jobber nasjonalt er i mitt utvalg; Coordinadora Civil, Ética y Transparencia, Instituto para el desarrollo y la democracia (IPADE), Fundación Violeta Barrios, Hagamos Democracia og Movimiento Por Nicaragua. Flere av organisasjonene som befinner seg i første kategori har i tillegg til kontor i Managua kontorer og personell i andre store byer i landet.

De mindre organisasjonene²⁰ har som regel sine lokaler i den største byen i området. For eksempel intervjuet jeg organisasjoner i Matagalpa som også hadde prosjekter i landsbyer rundt, som San Isidrio og Terrabona. Organisasjonen har hovedkontor i Matagalpa, men disponerer en bil de bruker til reiser rundt i nærliggende landsbyer. Jeg har også plassert Movimiento Comunal blant de organisasjonene som jobber lokalt. Den skiller seg litt fra de andre ved at det er en stor organisasjon både nasjonalt og lokalt. Organisasjonen har mange godt organiserte underorganisasjoner med egne kontorer og så videre. Jeg har plassert organisasjonen blant de som jobber hovedsakelig lokalt, fordi deres hovedsatsingsområder er lokale, for eksempel vann, husly og så videre. Jeg har ikke klart å finne et Movimiento Comunal hovedlokalet i hovedstaden, men kan ikke utelukke at det eksisterer.

²⁰ En komplett liste over alle organisasjonene og informantene er lagt med i apendix.

4.2 Medieomtale

Jeg har tatt med kategorien medieomtale fordi det er interessant å se hvilke organisasjoner som opptrer mest i media. Jeg gjorde først et søk på organisasjonene med hovedsete i Managua, så et søk på organisasjoner med hovedsete utenfor hovedstaden. Et søk i Nicaraguas to største aviser, La prensa og El nuevo diario²¹ på hver av organisasjonene viser denne fordelingen; (søket ble gjort med organisasjonens navn i klammetegn og årstall 2008 utenfor klammetegnet.) Et eksempel: "*Ética y Transparencia*" 2008)

Tabell 4.2 Medieomtale for organisasjoner med hovedsete i Managua

	La Prensa	El nuevo diario
Coordinadora Civil	151	354
Ética y Transparencia	80	185
Hagamos Democracia	25	56
Fundación Violeta Barrios de Chamorro	33	18
IPADE	116	201
Movimiento Por Nicaragua	44	35
Totalt (N)	449	849

Som man ser av tabellen ovenfor får organisasjoner som jobber nasjonalt og med hovedsete i Managua mye plass i media. De utarbeider rapporter og inviterer til ulike konferanser, noe som selvfølgelig er en av grunnene til at de får mye medieomtale.

²¹ Internettssider: www-ni.laprensa.com.ni/ og www.elnuevodiario.com.ni/ [lesedato: 07/11-2008]

Tabell 4.3 Medieomtale for organisasjoner med hovedsete utenfor hovedstaden

	La prensa	El nuevo diario
Asociación sobrevivencia y el desarrollo local	0	0
Asociación de promotores de cultura de Granada	0	1
Bufete popular de Boris Vega	0	5
CAPRI (Condega)	2	8
Centro jurídico popular Matagalpa	1	1
Colectivo de mujeres de Matagalpa	1	24
El centro de desarrollo integral de la mujer	0	0
Entre jóvenes Condega	0	0
Movimiento Comunal	49	184
Nakawe	0	0
Organización para el desarrollo municipal	0	0
Total (N) =	53	233

Tallet under avisene referer til hvor mange ganger organisasjon er nevnt i den respektive avisen [Lesedato 07/11-2008 på avisenes hjemmesider]. Det kan være

ulike årsaker til at en organisasjon blir nevnt, men uansett vil dette gi en pekepinn på hvilke organisasjoner som opptrer mest i media i Nicaragua.

4.3 Hovedarbeidsområder

Felles for alle organisasjonene i mitt utvalg er at de på en eller annen måte jobber med transparens- og/eller folkelig deltakelse i offentlige beslutninger. De har allikevel forskjellig hovedfokus. I tabellen under har jeg forsøkt å klassifisere organisasjonene etter hva jeg oppfatter som deres hovedarbeidsområde. I kategorien ”Utvikling i en eller flere bydeler” har jeg plassert organisasjonene som har et bredt arbeidsfelt, men som jobber innenfor et avgrenset område. Det vil si at de jobber med alt fra bolig- og mat spørsmål til folkelig deltakelse i offentlige beslutninger. Så å si samtlige organisasjoner jobber med flere temaer. Her har jeg karakterisert dem ut fra hva jeg oppfatter som deres hovedarbeidsområde;

Tabell 4.4 Hovedarbeidsområdet

Hovedarbeidsområdet	Antall	navn
Transparens og folkelig deltakelse	6	Coordinadora Civil, Ética y Transparencia, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Hagamos democracia, IPADE og Movimiento por Nicaragua
Utvikling i en eller flere bydeler eller kommuner	5	Asociación sobrevivencia y el desarrollo local, CAPRI, Movimiento Comunal Granada og Movimiento Comunal León, organización para el desarrollo municipal
Kvinneres rettigheter og stilling	3	Nakawe, Colectivo de mujeres Matagalpa, El centro integral de la mujer
Ungdoms rettigheter og stilling	1	Entre jóvenes Condega
Juridisk bistand	2	Bufete popular de Boris Vega og Centro jurídico Matagalpa
Kultur	1	Asociación de promotores de la cultura de Granada

4.4 Forhold til borgermaktsrådene

Ut ifra mine funn har jeg valgt å dele organisasjonene inn i tre, ut i fra hva jeg har oppfattet som deres holdning til borgermaktsrådene; kritiske, samarbeidende eller avventende.

I kategorien ”kritiske” har jeg plassert de av organisasjonene som i intervju har kommet med kritiske kommentarer og innvendinger om borgermaktsrådene slik de fungerer nå. Enkelte har sagt rett ut at de ser borgermaktsrådene som skadelig, andre er mer subtile. Noen anerkjenner deres rett til å eksistere, men kritiserer hvordan de fungerer i dag, atter andre er skeptiske til deres juridiske rett til å eksistere. Felles for dem alle er at de er kritiske til borgermaktsrådene, enten til at selve institusjonen skal eksistere eller til hvordan de opererer i dag.

I kategorien ”samarbeidende organisasjoner” har jeg plassert organisasjoner som hevder å ikke ha et problematisk forhold til borgermaktsrådene, og som derfor samarbeider uten problemer. Det er viktig å legge til ordene ”uten noen problemer”, dette fordi en organisasjon som for eksempel Ética y Transparencia også i mange tilfeller samarbeider med borgermaktsrådene der det er mulig. Skillet er at organisasjonene i denne kategorien ikke ønsker eller ser noen grunn til å ytre noe negativt verken om borgermaktsrådenes rett til eksistens eller virkemåte.

I kategorien ”avventende organisasjoner” har jeg plassert de organisasjoner som til en viss grad unnlot å svare på spørsmålet mitt, eller uttrykte en dobbelthet med hensyn til borgermaktsrådene. På spørsmål om deres forhold til borgermaktsrådene svarte de hverken ”dårlig”, ”anspent” eller ”bra” som informantene i de andre gruppene. De refererte heller til at dette var en ny situasjon for dem, at de ikke nektet for sine sandinistiske røtter og slik unngikk spørsmålet. De innrømmet delvis at forholdet ikke var ukomplisert, men ønsket ikke å komme med kritiske innvendinger. Av denne grunn har jeg plassert disse organisasjonene i kategorien ”avventende”.

Fordelingen av organisasjonene forholder seg slik;

Tabell 4.5 Forhold til borgermaktsrådene

	Antall (N)	Navn
Kritiske	7	Asociación sobrevivencia y el desarrollo local, Coordinadora civil, Ética y Transparencia, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Hagamos Democracia, IPADE, Movimiento por Nicaragua
Samarbeidende	8	Asociación de promotores de la cultura, CAPRI, Colectivo de mujeres Matagalpa, El Centro de desarrollo integral de la mujer, Entre jóvenes Condega, Organización para el desarrollo municipal (Matagalpa), Movimiento comunal León, Nakawe
Avventende	3	Bufete popular de Boris Vega, Centro jurídico popular de Matagalpa, Movimiento Comunal Granada

Problemstillingene presentert i kapittel en var som følger;

”Hva er sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til innføringen av borgermaktsrådene?”

”Hva forklarer sivile samfunnsorganisasjoner sin holdning til borgermaktsrådene?”

Ut i fra tabell 4.5 kan vi få svar på første del av problemstillingen. Vi kan også ut fra tabellene se at organisasjonene som er kritiske til borgermaktsrådene, opptre mer i media enn de to resterende gruppene. Organisasjonene jeg har betegnet som kritiske har alle, med unntak av én, hovedsete i Managua, mens organisasjonene i de to andre gruppene (avventende og samarbeidende) har tilholdssted utenfor hovedstaden. Av organisasjoner som er kritiske, har seks av syv transparens og folkelig deltakelse som sitt hovedarbeidsområde og én har utvikling (vann, utdanning, etc.) som sitt hovedarbeidsområde. Blant organisasjonene som er plassert under kategorien avventende eller samarbeidende er det ingen som har transparens og folkelig deltakelse som sitt hovedarbeidsområde. Hovedsatsingsområdet deres er temaene

kvinner, ungdom, kultur, juridisk bistand eller utvikling generelt i en eller flere bydeler/kommuner.

I de neste kapitlene skal jeg presentere funnene jeg har gjort i forhold til andre del av problemstillingen. Teoriene jeg skal bruke ble nærmere beskrevet i forrige kapittel. Jeg vil i de neste kapitlene teste hypotesene mot empirien.

5. Sivilsamfunn som motvekt til staten?

Jeg vil i dette kapitlet vil teste hypotesen formulert i tredje kapittel;

H₁: ”Sivilsamfunnsorganisasjoner vil reagere negativt på statlig innførte og kontrollerte organer for sivilsamfunnsrepresentasjon ”

Tocqueville var opptatt av og bekymret for det virkelige frie sivilsamfunn. Foreninger og organisasjoner fikk en viktig rolle i å balansere staten som ”the independent eye of society” (Sjøgren 2001:27). Tocqueville mente at et slikt sivilsamfunn bestående av mange ulike foreninger ville fungere som den nødvendige bufferen mellom stat og samfunn.

I følge det liberal-pluralistiske perspektivet kan man anta at organisasjonene vil argumentere med utgangspunkt i at borgermaktsrådene vil minske pluralismen i sivilsamfunnet og at statens makt må begrenses.

5.1 Organisasjoner som kritiserer

Cirka 40 % av organisasjonene jeg intervjuet var kritiske til innføringen av borgermaktsråd. De argumenterte generelt ut fra tre hovedinnvendinger. Første innvending er at borgermaktsrådene ikke er representative for befolkningen som helhet og derfor ikke kan være representanter for ”folket”. Den andre innvendingen beror på mistro til hvorvidt borgermaktsrådene operer objektivt. Og siste innvending er at sivilsamfunnsorganisasjonene anser borgermaktsrådene for å være for nært knyttet til partiet FSLN til at de kan oppfattes som sivilsamfunn (slik de oppfatter begrepet). Jeg vil nå presentere deres argumentasjon nærmere;

5.1.1 ”Ingen kan si at de representerer hele folket!”

Flere av organisasjonene har en oppfatning av at for den sittende regjeringen er det bare borgermaktsrådene, og til dels organisasjoner nært knyttet til FSLN, som blir

regnet som representanter for sivilsamfunnet og folket. Presidenten Daniel Ortega har i flere av sine taler gitt uttrykk for at han ikke anser NGOer som representanter for folket. I presidentens tale den 1. mai 2008 sa han at ”det finnes de grupperinger som selv erklærer seg som sivilsamfunnet. De representerer ingen!”²². Når presidenten og partiet uttrykker at de, i motsetning til tidligere regjeringer, vil høre på folket, og at folket skal bestemme, refererer de ikke til sivile samfunnsorganisasjoner, men til borgermaktsrådene presidenten har innført. Flere av organisasjonene innenfor gruppen jeg har kalt kritiserende, uttrykker frustrasjon over at borgermaktsrådene blir erklært som de eneste legitime representantene for folket, og påpeker at flere stemmer i samfunnet da ikke vil bli hørt.

Mario Quintana fra paraplyorganisasjonen Coordinadora Civil uttrykker det slik;

”Ingen kan nekte borgermaktsrådene å eksistere. Men vi kan si at de ikke representerer oss alle. Vi kan si at de er en organisasjon til. (..) det eksisterer ingen organisasjon som kan hevde å representere hele sivilsamfunnet, ikke borgermaktsrådene, ikke Movimiento Comunal og heller ikke Coordinadora Civil. (..) Vi mener at ingen organisasjon kan erstatte de andre.”

Flere har akseptert borgermaktsrådenes rett til eksistens, men de påpeker at borgermaktsrådene ikke er representative for folket i sin helhet. Borgermaktsrådene på sin side er veldig opptatt av at de ikke er ekskluderende og at de er for folket og ikke partiet. Representanter for borgermaktsrådene hevder at personer fra alle partier deltar. Allikevel er det vanskelig å unngå at borgermaktsrådene blir assosiert med partiet FSLN. På alle plakater og propaganda brosjyrer for borgermaktsrådene finnes også symbolet til FSLN, eller et bilde av presidenten og lederen for partiet FSLN, i bakgrunnen. Møtene til borgermaktsrådene blir i noen tilfeller, om enn ikke alle, lagt til FSLN sine partilokaler. I et polariserende samfunn som i Nicaragua vil det nok by mange i mot å delta på møter der bildet av Ortega eller Che Guevara henger i bakgrunnen. Organisasjonen Ética og Transparencia uttrykte det slik;

“Hvem er folket? Borgermaktsrådene representerer ikke folket. Først og fremst fordi FSLN bare fikk 38 %, men også fordi blant disse prosentene er

²² Gjengitt i bladet ”La revolución de la conciencia, conmemoración día internacional de los trabajadores 2008” utgitt av partiet FSLN side 30. På spansk; ”Hay grupos que se autodenominan de la sociedad civil, que no representan a nadie.”

det kanskje 10 % som sier de bruker borgermaktsrådene, resten gjør det ikke. Derfor kan det ikke være sann at 10 % av befolkningen hevder sin rett mot de resterende seks millionene.”

FSLN er et parti med mange tilhengere, spesielt på grasrotnivå. Allikevel fikk de bare 38 % oppslutning ved valget i 2006, hvilket vil si at de fikk støtte fra litt under halve befolkningen. En undersøkelse av et konsulentbyrå kalt M&R utført i august 2008, viste at cirka 5 % av de spurte sa de var medlemmer av borgermaktsrådene. Til sammen 16 % sier de har deltatt i aktiviteter regissert av borgermaktsrådene de siste 18 månedene med FSLN i regjering. Cirka 95 % av de spurte opplyst at de ikke tilhører borgermaktsrådene i form av å være medlemmer. Av disse sa cirka 72 % at de ikke er villige til å bli medlem i fremtiden, mens cirka 21 % opplyste at de var villige og vel 7 % oppga at de ikke visste om de var villige til å bli medlemmer av borgermaktsrådene i fremtiden (Cerde 2008).

Det er vanskelig å slå fast nøyaktig hvor mange organisasjoner det finnes i Nicaragua, estimatene varierer fra 300 til 10.000 organisasjoner (Borchgrevink 2006:40).

Uavhengig av det eksakte nummeret er det klart at befolkningen har organisert seg og organiserer seg på forskjellige måter rundt omkring i landet. Det finnes lokale urbefolkningsorganisasjoner og det finnes interesseorganisasjoner (asociación de pobladores) for et bestemt lokalsamfunn. Mange reagerer derfor på at de blir oppfordret til å gi slipp på sin måte å organisere seg på, og heller gå inn i borgermaktsrådene. Flere av organisasjonene peker på at borgermaktsrådene ikke burde ha fordeler i forhold til regjeringen. Regjeringen favoriserer i stor grad borgermaktsrådene og organisasjoner nært partiet FSLN. Flere uttrykker at dette ikke er ”unormalt” for Nicaragua, men at det ikke burde skje, alle gruppene burde kunne få de samme mulighetene til å bli hørt og samme fordeler i sitt forhold til de styrende.

Vi tror ikke at organisasjonene befinner seg på den ene siden og på den andre siden borgermaktsrådene. Vi har mye tilfelles. Men denne regjeringen, som angivelig skal være inkluderende, forstår folkelig deltakelse kun som borgermaktsrådene, de andre er det ikke [Komiteene for kommunalutvikling, CDM, min anmerkning]. Altså den samme polariserende debatten. IPADE

I Nicaragua sier grunnloven at alle kan gruppere og organisere seg som de vil. Det er organisasjonsfrihet. Men strukturene og grupperingene for

folkelig deltakelse burde ikke gi privilegier til noen foran andre. Alle burde bli mottatt og behandlet på likt grunnlag av institusjonene. De politiske institusjonene burde forme sin politikk på bakgrunn av kravene fra befolkningen generelt, ikke bare på kravene fra en bestemt sektor. Hagamos democracia

Borgermaktsrådene har ingen tildelt plass til organisasjoner, selv om flere av representantene fra borgermaktsrådene jeg snakket med hevder at de er interessert i å samarbeide med lokale organisasjoner. I Nicaragua har det siden 1997 også eksistert et system for sivilsamfunnsdeltakelse kalt Comités de Desarrollo Municipal, CDM (Ortiz 2008: 12). Det fungerer som et diskusjonsforum hvor representanter for ulike sivilsamfunnsorganisasjoner møter representanter for de lokale styresmaktene og sammen ser de på budsjettet og vurderer ulike tiltak og utviklingsplaner for tiden som kommer. I noen kommuner er disse mekanismene sterke, i andre har de aldri eksistert eller fungert skikkelig. Mange av organisasjonene har markert irritasjon over at man i stedet for å videreutvikle det allerede eksisterende systemet med CDM, heller innførte et nytt. Nå eksisterer det to parallelle instanser for folkelig deltakelse; borgermaktsrådene og CDM. Om det er plass til to systemer er mange usikre på, og man antar at i kommuner med FSLN-styre vil de tidligere mekanismene nedprioriteres. Representanten for Hagamos Democracia uttrykte det slik;

og med det arbeidet de gjør, prøver de å viske ut andre instanser for sivilsamfunnsdeltakelse som man har konstruert siden 90-tallet og til nå. Det har vært en prosess om stadig å få mer plass og innflytelse. For eksempel ved loven om sivilsamfunnsdeltakelse som etter mye påtrykk kom i 2003, loven om tilgang til informasjon et cetera. De rommene for sivilsamfunnsdeltakelse man har, CDM, asociación de pobladores og så videre, er instanser som borgermaktsrådene har prøvd å få slutt på.

En viss frustrasjon eksisterer altså med hensyn til at man har hatt et system som har hatt sine svakheter, men som de fleste har sett fordeler ved. Ved bytte av regjering innføres nye systemer, og mange er redd for at arbeidet som ble gjort tidligere nå er forgjeves.

5.1.2 Mistro til hvorvidt borgermaktsrådene opererer objektivt:

Den andre innvendingen mot borgermaktsrådene går på hvor vidt borgermaktsrådene opptrer objektivt. Det ble vedtatt i Høyesterett at borgermaktsrådene ikke kan

disponere offentlige midler. De får allikevel et stort ansvar ved å være ansvarlige for å velge ut mottakere av de sosiale programmene ”hambre cero” og ”usara cero”, nærmere forklart i kapittel 1. De to programmene er beregnet på å redusere fattigdommen i landet. De er gitt og styrt av sentralregjeringen. Borgermaktsrådene har relativt stor makt ved å kunne velge ut hvem mottakerne skal være, og de står også for den direkte kontakten med regjeringen. Fattigdomsreduksjonsprogrammene er programmer som også organisasjonene anerkjenner som viktige, men kritikken knytter seg til at det skal være nettopp borgermaktsrådene som bestemmer hvem som skal motta programmene, og hvorvidt borgermaktsrådene er objektive i sin utvelging. På internettsidene til departementet (el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio), som programmene skal ligge under, finnes det ingen informasjon om programmene eller hvordan man kan bli mottaker (Salmerón og Lopez og Salmerón 2008). Regjeringskilder oppgir til avisen La prensa (ibid) at man kan sende inn en søknad til nærmeste borgermaktsråd, og at de avgjør hvem som skal motta programmene. I mine intervjuer fortalte borgermaktsrådene at det er representanter for borgermaktsrådene selv som valgte ut mottakere, fordi de etter sigende vet hvem i bydelen eller landsbyen som er fattige.

Flere av organisasjonene mistenker at borgermaktsrådene favoriserer medlemmer av regjeringspartiet FSLN, og at programmene i hovedsak går til de som er mest lojale overfor partiet og ikke nødvendigvis til de aller fattigste. Det har ikke lyktes meg i å finne studier som støtter dette, men beskyldningene kan heller ikke avvises fordi prosessen er såpass ugjennomsiktig. Borgermaktsrådene blir ikke oppfattet som objektive, og flere ønsker at uavhengige institusjoner med objektive kriterier heller bør avgjøre hvem som skal motta bistanden. Mario Quintana fra Coordinadora Civil sier det slik;

For vår del synes vi det burde være institusjoner som avgjør. Det finnes andre offentlig instanser som kunne valgt ut mottakerne på grunnlag av etablerte kriterier. Denne bydelen er fattig, denne familien er i en situasjon med ekstrem fattigdom, de oppfyller de og de kriteriene. Og derfor, ut ifra disse kriteriene som er teknisk laget og som ikke er forurensset av vennskap eller partibindinger, avgjør man hvem som skal være mottakerne av programmene. Her har vi et problem i Nicaragua” Coordinadora Civil

Flere fremhever imidlertid, som nevnt tidligere, at de er tilhengere av programmene. De er positive til at det går til fattige kvinner og bønder fordi dette er befolkningsgrupper som lenge har blitt oversett også av tidligere regjeringer. Representanten fra IPADE uttrykte seg slik;

Problemet er ikke programmene, problemet er gjennomsiktigheten. De har ikke avslørt hvordan de velger folk. Denne regjeringen gjør ting, men måten den gjør det på er ikke transparent, ikke klare og man informer ikke. Dette fører til en polemikk.” IPADE

Den siste tiden da matvareprisene har økt, har borgermaktsrådene i flere kommuner og bydeler solgt bønner, ris og lignende til reduserte priser. Dette har ført til store køer utenfor enkelte borgermaktsråd. Noen av organisasjonene mener dette fører til en større grad av patron-klient forhold og at dette er et trekk ved partiet FSLN. María José Díaz i Chinandega forklarte at de så på klientelismen som en utfordring i deres forhold til regjering og borgermaktsrådene;

Forholdet vårt til regjeringen er komplisert fordi deres tydeligste politikk er klientelisme i form av innføringen av borgermaktsrådene. Vi tror at politisk klientelisme ikke er veien for utvikling fordi den er ekskluderende. Asociación sobrevivencia y el desarrollo local, Chinandega

5.1.3 Borgermaktsrådene- en struktur for å styrke regjeringspartiet FSLN?

Flere av organisasjonene påpeker at borgermaktsrådene som system for folkelig deltakelse ikke nødvendigvis er en dårlig idé, teoretisk sett. Det offisielt uttalte målet til borgermaktsrådene er økt sivilsamfunnsdeltakelse i offentlige beslutningsprosesser, noe mange av de sivile samfunnsorganisasjonene lenge har kjempet for. Men organisasjonene innenfor denne gruppen hevder at borgermaktsrådene slik de fremstår i dag, i for stor grad blir assosiert med partiet FSLN. Organisasjonene som er kritiske, stiller spørsmål til deres sterke tilknytting til FSLN, og at borgermaktsrådene i stor grad blir brukt til å fronte partiets politikk.

To informanter forklarte det slik;

Borgermaktsrådene er eksklusivt for de fra Frente [partiet FSLN, min anmerking]. Etter vår mening er det et apparat kontrollert av staten, som opprettholder strukturen til partiet. For uten sin base og struktur tror jeg partiet ville hatt vanskelig for å artikulere sine handlinger. Ética y Transparencia

Vi ønsker velkommen alle initiativ og instanser der befolkningen får en mulighet til å danne grupper for å delta og påvirke lokale og nasjonale avgjørelser. Problemet med borgermaktsrådene er at de er instanser kontrollert av staten. Det vil si at de er instanser for deltakelse som har som funksjon å forsvare interessene til partiet i regjeringen. Hagamos Democracia

Enkelte av organisasjonene påpekte at de som ikke tilhører grasrota i partiet eller ser umiddelbare goder ved å delta i borgermaktsrådene, trolig vil holde seg unna. Derfor vil de ikke fungere på en slik måte at det vil styrke demokratiet. Flere påpeker at dette er et problem som har karakterisert landet lenge. Den sterke polariseringen både i politikken og sivilsamfunnet generelt gjør at programmer for sterkt knyttet til ett parti vil mislykkes. Flere uttrykker ønske om at program innført av regjeringene må være mer uavhengige av partiene. Fordi de tidligere instansene CDM ble oppfattet som partiuavhengige, trekker flere frem disse som bedre løsninger. Representanten fra IPADE uttrykte det slik;

(...) Fordi vi er et land som alltid blir polarisert på grunn av krigen og vår spesielle historie et cetera. Derfor, hvis en regjering ovenfra med lederne av et bestemt parti vil organisere befolkningen, vil ikke den andre delen av befolkningen delta.

Noen av organisasjonene har uttrykt at det ikke er naturlig for dem å samarbeide med borgermaktsrådene nettopp fordi de blir oppfattet som partiavhengige. En representant for organisasjonen Asociación sobrevivencia y el desarrollo local i Chinandega uttrykte seg slik;

Vi som organisasjon tilhører ikke noe politiskparti. Borgermaktsrådene tilhører et politisk parti, derfor har vi ingenting tilfelles.

5.1.4 Et tocquevilliansk perspektiv

Organisasjonene beskrevet her og argumentasjonen de bruker vil passe godt inn i Tocquevilles beskrivelse av sivilsamfunnets rolle. De går inn under organisasjonene jeg har klassifisert som ”kritiske” i forrige kapittel. De er negative til borgermaktsrådene fordi de stiller seg kritiske til om borgermaktsrådene kan operere objektivt. Borgermaktsrådene er så sterkt knyttet til regjeringsmakten at de blir sett på som statlige strukturer. De er innsatt av regjeringen og de har sentrale roller i utviklingsstrategiene til regjeringen. Organisasjonene er skeptiske til at borgermaktsrådene fremstår som representanter for ”folket” i sin helhet og de ser heller ikke borgermaktsrådene en del av det ”frie” sivilsamfunn.

De som åpent kritiserer borgermaktsrådene bruker mye av det liberal-pluralistiske i sin kritikk. De hevder borgermaktsrådene ikke bidrar til større pluralisme fordi de undergraver andre NGOer og sivilsamfunnsstrukturer som eksisterer i Nicaragua. De er opptatt av å påpeke at borgermaktsrådene ikke kan sies å representere folket. De påpeker at de ikke kan ses som en motvekt til staten, men heller som det motsatte, en måte å styrke stat og regjering på. Og sist men ikke minst, de stiller seg tvilende til om borgermaktsrådene fungerer demokratisk både innad og i sin tildeling av midler. Flere av organisasjonene innenfor denne gruppen har arrangert store demonstrasjoner i hovedstaden mot den sittende regjeringen og hva de betegner som en stengning av demokratiske påvirkningsmuligheter. Disse organisasjonene vil derfor styrke hypotesen i innledningen til dette kapittelet.

5.2 Organisasjonene som samarbeider

Organisasjonene som samarbeider utgjør 44 % av organisasjonene i utvalget. Dette er organisasjoner som ikke nødvendigvis har uttalt seg positivt om borgermaktsrådene, men som heller ikke har ønsket eller sett noen grunn til å uttale seg negativt om dem. De har ikke støtt på nevneverdige problemer i forhold til borgermaktsrådene i sitt daglige arbeid, og mange ønsker et samarbeid velkommen. De argumenter med at de vil samarbeide med alle, blant annet fordi det er viktig å samle krefter i

sivilsamfunnet. Disse organisasjonene kan derfor ikke sies å passe inn i et tocquevilliansk perspektiv på sivilsamfunnets rolle og vil også svekke hypotesen formulert i innledningen til dette kapittelet

5.3 Organisasjonene som er avventende

Organisasjoner som er avventende er mer i tvil om hvilken rolle de ønsker å ha. For organisasjonene som har støttet sandinistene og har sine røtter i sandinistpartiet er situasjonen i dag ny. I løpet av tiden de har eksistert har partiet FSLN alltid vært i opposisjon. Da det liberale partiet PLC med Alemán inntok presidentembetet i 1997, hardnet forholdet mellom organisasjoner i sivilsamfunnet og staten (Borchgrevink 2006). Han erklærte tidlig hva avisene kalte for en krig mot NGOene. Spesielt organisasjoner som ble oppfattet som sympatisører med venstresiden i politikken ble angrepet. Mange organisasjoner kjempet for sin rett til eksistens og de var aktive i å kritisere det liberale partiet med Alemán.

Under Bolaños som også tilhørte det liberale partiet PLC (2001-2006) ble dette anstrengte forholdet noe dempet, men for organisasjonene med sandinistiske røtter representerer FSLN sin seier i 2006 allikevel et veiskille. Skal de fortsette å være i opposisjon? Skal de være lojale og støtte partiets handlinger? Organisasjonene jeg har kalt avventende har ikke valgt hvilken rolle de ønsker å ha, på tidspunktet intervjuet fant sted. Derfor ville disse organisasjonene ikke passe inn i et tocquevilliansk perspektiv av sivilsamfunnet.

Tocqueville hevdet at uavhengige foreninger var den beste garantien mot statlige inngrep i samfunnet, og han mente at disse vil fungere som en buffer mellom samfunnet og staten (Sjøgren 2001). Det liberal-pluralistiske perspektivet kan her bidra til å forklare hvorfor organisasjoner som er kritiske til borgermaktsrådene har den holdningen de har. Allikevel, organisasjonene som stiller seg kritiske utgjør under 40 % av organisasjonene som er intervjuet i denne oppgaven. I følge hypotesen ovenfor ville alle sivile samfunnsorganisasjoner reagere negativt på innføringen av borgermaktsrådene, men det finnes, som vi har sett, organisasjoner som samarbeider

med borgermaktsrådene, og organisasjoner som har en avventende holdning til de samme. Jeg vil derfor i de neste kapitlene ta for meg andre perspektiver for å se om disse kan bidra med andre forklaringer. I neste kapittel vil jeg ta for meg det gramscianske perspektivet og hypotesen formulert med utgangspunkt i dette perspektivet.

6. Partipolitisk tilhørighet avgjør?

I følge Gramsci er organisasjoner som støtter regjeringsmakten ikke unormalt. Mens liberal-pluralistene er opptatt av å sette et tydelig skille mellom sivilsamfunn og stat, vil Gramsci være skeptisk til nettopp å trekke et slikt skille. Det er i sivilsamfunnet enhver regjerende klasse vil legitimere sin eksistens og makt, mente han. De er avhengige av sivilsamfunnet for å opprettholde sin makt fordi ingen form for makt kan holde seg stabil uten hegemoni over dets ideologiske apparat, mente Gramsci (Kumar 1993:383). I følge Gramsci var foreninger av alle arter de mest hendige til å reproducere hegemoni og til å oppnå bifall i alle samfunnslag (Cohen og Arato 1992:151).

Jeg formulerte, som vi så i tredje kapittel, denne hypotesen ut fra et gramsciansk synspunkt:

H₂: Man kan forvente at det er partipolitisk tilhørighet som avgjør hvilken type holdning organisasjonene har til borgermaktsrådene

Jeg vil i dette kapittelet se nærmere på organisasjonenes politiske tilhørighet og se om det er en sammenheng, slik denne hypotesen forutsetter, mellom partipolitisk tilhørighet og holdning til borgermaktsrådene.

6.1.1 Organisasjoner med sandinistrøtter som støtter Ortega og borgermaktsrådene

Flere organisasjoner som driver med utvikling i ulike lokalsamfunn i Nicaragua har sandinistiske røtter, og for noen er disse båndene sterkere enn andre. I denne oppgaven har jeg bare intervjuet organisasjoner som jobber for folkelig deltakelse og/eller transparens i offentlige beslutninger. Flere organisasjoner som jobber med utvikling faller ikke innenfor denne kategorien, derfor er det i mitt utvalg relativt få organisasjoner som befinner seg her. Organisasjoner som UNAG, CIPRES og Coordinadora Social med fler, er store organisasjoner med tette bånd til regjeringen og som antakelig vil stille seg bak innføringen av borgermaktsrådene. I mitt utvalg er

det imidlertid kun organisasjonen Movimiento Comunal som er representert blant de med tette bånd til regjeringen.

Organisasjoner med tette bånd til FSLN har siden valget i 2006 fått økt tilgang til kanaler og forum som for eksempel CONPES²³. Ved regjeringsskiftet ble nye organisasjoner innlemmet i samordningsorganet som kalles CONPES, blant dem er Movimiento Comunal²⁴. For organisasjoner med nær tilknytting til sandinistpartiet (som Movimiento Comunal, UNAG og Coordinadora Social) vil det at partiet er i regjering, representere en mulighet for økt bistand til prosjekter. Det er nå et regjeringsparti ved makten som ikke ser disse organisasjonene som en del av opposisjonen. Dette gjør også at mange av organisasjonene nær sandinistpartiet ser dette som en mulighet til å øke sin innflytelse. Det er klart at de har lite å tjene, innflytelses- eller ressursmessig på å kritisere regjeringen slik den politiske situasjonen er i dag.

Movimiento Comunal i Leon uttrykte at de hadde et positivt samarbeid med sterke bånd til både borgermaktsrådene og regjeringspartiet. De hadde et positivt forhold til regjering, lokale styresmakter (i Leon) og borgermaktsrådene i byen som alle var sandiniststyrte. Representanten for Movimiento Comunal hevdet at det ikke eksisterte noen utfordringer i samhandlingen med disse. Movimiento Comunal var en sterk kritiker under tidligere regjeringer. De var blant annet med å starte Coordinadora Civil i 1998, for å utøve større kontroll over den tidligere presidenten Alemáns bruk av bistandspenger. At de nå når FSLN sitter i regjering, velger å ikke kritisere vil styrke hypotesen fremsatt med utgangspunkt i det gramscianske perspektivet.

Edgar Tore Caldera er en av lederne i Movimiento Comunal i Leon. Han forklarte at han i tillegg til å være en sentral skikkelse i Movimiento Comunal, også var en leder i sitt nabolag, og rådgiver/koordinator i det lokale borgermaktsrådet. Mange av

²³ CONPES står for Consejo Nacional de Planificación Económica y social, det nasjonale rådet for økonomisk og sosial planlegging. Rådet skal fungere som et samordningsorgan der stat og sivilsamfunn kan møtes. Hvordan det er satt sammen har variert over tid. Men det er vanlig at et rimelig stort antall (cirka 15) foreninger, organisasjoner og bevegelser er representert i organet.

²⁴ For å se en fullstendig liste over hvilke organisasjoner som nå er faste medlemmer av CONPES, se artikkel i La Prensa: <http://www.laprensa.com.ni/cgi-bin/print.pl?id=politica-20030322-06> [Lesedato 26.11-2008]

representantene for borgermaktsrådene jeg pratet med fortalte at de hadde vært aktive i lokalsamfunnet før borgermaktsrådene ble innført, og at dette var en av grunnene til at de ble valgt som representanter i borgermaktsrådene da disse ble innført. Flere av kvinne-organisasjonene pekte også på at det var mye overlapping. Av de aktive kvinnene i disse organisasjonene var noen også blitt representanter og ledere i de lokale borgermaktsrådene. Nakawe, som holder til i Nindiri, uttalte det slik;

Innenfor denne gruppen finnes det folk som arbeider med borgermaktsrådene. De er medlem i Nakawe og de er medlem i borgermaktsrådene.

Hvor stor overlappingen er, spesielt i rurale områder, er det vanskelig å si noe om i denne studien. Men mye tyder på at i små lokalsamfunn vil de som er klart sandinistiske i en organisasjon få en dobbeltrolle som medlem både i en lokal organisasjon og i et borgermaktsråd.

6.1.2 Avventende organisasjoner

Som nevnt tidligere har FSLN en stor oppslutning blant bønder og fattige. Tidligere regjeringer har ikke alltid hatt den samme oppslutning på grasrotnivå, og da har det kanskje til tider vært større plass for sivile samfunnsorganisasjoner og deres rolle som representanter for sivilsamfunnet. Den nye situasjonen som oppstod etter at FSLN vant valget har vært en omveltning for mange.

En informant forklarer det slik;

(..) tidligere har vi hatt regjeringer som kaller seg representanter for folket. Men etter valget har vi aldri sett noe mer til dem. Nå har vi en regjering som også sier at den er representant for folket, som vil vite hva folket mener. Men for å få vite hva folket mener har den sitt eget folk. De tidligere regjeringene hadde ikke denne base-organiseringen. De hadde ikke organiserte folk i sin base. Denne regjeringen sier at den har sin base for å få vite hva folket mener. Men når andre organisasjoner fra sivilsamfunnet uttrykker seg, som også er representanter fra sivilsamfunnet og som også er sivilsamfunnet, det er da det blir knute på tråden virker det som. Sannheten er at vi har et nytt scenario som man må vurdere på nytt. Bufete popular
Boris Vega

Selv om noen av de sandinistiske organisasjonene og borgermaktsrådene har nær kontakt, konkurrerer de om å være de rette representantene for folket. En informant formulerer seg slik;

Vi fornekter ikke våre sandinistiske røtter. Allikevel eksisterer det problemer fordi regjeringen ønsker å styrke borgermaktsrådene. Vi føler de har sine egne prosjekter. Noen ganger har vi problemer med kommunikasjon og artikulasjon, selv om vi ikke er fiender. Noen ganger samarbeider vi og andre ganger fungerer det ikke. Det kommer an på holdningen til de respektive lederne også. Noen ledere er veldig radikale, veldig nærme regjeringen og det skaper problemer. Kanskje tror de at siden de er statlige har de muligheter andre organisasjoner ikke har.”
Movimiento Comunal Granada

Disse organisasjonene er i tvil om hvilken rolle de skal ha. De er altså i tvil om de skal kritisere det de er uenig i, eller om de skal være lojale mot partiet.

Organisasjonene befinner seg i en slags overgangsperiode, og vil derfor verken svekke eller styrke hypotesen formulert ovenfor.

6.1.3 Organisasjoner som ikke støtter Ortega

I mitt utvalg er det antakelig bare Movimiento Por Nicaragua som helt klart blir assosiert med høyresiden i politikken i Nicaragua. De sa seg uenig i borgermaktsrådene sin rett til eksistens og beskrev sitt forhold til den nåværende regjeringen som veldig vanskelig. Organisasjoner som helt klart støtter høyresiden i politikken representerer fortsatt en relativt liten andel av organisasjonene i landet. Men at denne organisasjonen er mot borgermaktsrådene vil uansett styrke hypotesen.

Imidlertid er det flere av de kritiske organisasjoner som ikke kan sies å tilhøre en annen politisk fløy. Enkelte organisasjoner med sandinistrøtter ønsker å fortsette å være i opposisjon, og ønsker å fortsette å uttrykke misnøye når de føler det er behov for det, også med den nye regjeringen. Coordinadora Civil er en av dem jeg har plassert som kritiserende organisasjoner. Det er en paraplyorganisasjon som oppstod etter orkanen MITCH i 1998. I forbindelse med opprydding etter orkanen fikk Nicaragua bistandsmidler fra flere land. Flere personer og organisasjoner så behovet for kontrollmekanismer for å forhindre korrupsjon et cetera. Medlemskapet i organisasjonen ble raskt over 300 (Borchgrevink 2006:26). Etter krisen bestemte de

seg for å fortsette å fungere som et koordinerende organ. Noen av de største medlemsorganisasjonene har vært tradisjonelle sandinistorganisasjoner av ulik art, og organisasjonen Coordinadora Civil har også vært kjent for å være sandinistsympatisør. Da FSLN inntok regjeringsmakten igjen i 2006 bestemte organisasjonen seg for å fortsette å være en organisasjon i opposisjon, men mange av undermedlemmene trakk seg ut av paraplyorganisasjonen. Tre av organisasjonene som gjorde dette var FETSALUD, Movimiento Comunal og UNAG. Dette er kjente og landsomfattende organisasjoner i Nicaragua. Det er organisasjoner som i sin tid var med på å grunnlegge Coordinadora Civil. UNAG og FETSALUD er organisasjoner som ikke er med i mitt utvalg, men det er allikevel viktig å få med her at de valgte å gå ut av paraplyorganisasjonen Coordinadora Civil. De har fått en sentral plass nær regjeringen og i visse tilfeller arbeider de også for regjeringen. Mario Quintana forklarer situasjonen slik;

(...) i dag på grunn av sin nærhet til sandinistpartiet, og fordi de ikke har klart å administrere sin autonomi og uavhengighet har de valgt å gå ut. Dette er fortsatt en diskusjon for mange av organisasjonene her. Mange har klart å beholde sin autonomitet, andre diskuterer de fortsatt.(...) Men vi har bestemt at vi ikke vil holde munn nå, bare fordi noen er nærme sandinistene.

Coordinadora Civil vil ikke støtte Gramscis teorier om at partitilhørighet avgjør hvilken holdning man har til borgermaktsrådene. Men at Movimiento Comunal og UNAG gikk ut av Coordinadora Civil vil derimot støtte det gramscianske perspektivet.

6.2 Borgermaktsrådene versus sivilsamfunnsorganisasjonene

I dokumentet "Modelo de gestión municipal Sandinista" (På norsk: "Modell for sandinistisk kommuneforvaltning") som ble produsert av partiet FSLN etter at de vant i flere av kommunevalgene i 2005, gjør partiet rede for grunnene til at de bestemte seg for å opprette borgermaktsrådene. En av grunnene var et ønske om å fremstille partiet FSLN som et parti som når ut til og hører på folket.

Borgermaktsrådene er altså ment å spille en rolle i partiets mål og strategi om å nå ut

til folket og legitimere partiets handlinger. Borgermaktsrådene kan hjelpe partiet med å artikulere sin politikk og formidle sine politiske handlinger til folket.

Etter innføringen av borgermaktsrådene kan det derfor være interessant å se borgermaktsrådene i et gramsciansk perspektiv. I et dette perspektiv kan borgermaktsrådene oppfattes som organismer for å skape "hegemoni" og "bifall" ("hegemony" and "consent" i Gramsci) i sivilsamfunnet. At borgermaktsrådene støtter sandinistpartiet fullt og helt kom ikke som en overraskelse og var også antatt i forkant av denne oppgaven. I mine intervjuer la representantene for borgermaktsrådene heller aldri skjul på sin partipolitiske tilhørighet. Uansett var måten de omtaler presidenten på, som enten "kamerat Ortega" (Compañero Ortega) eller "kommandant/leder Ortega" (Comandante Ortega), i seg selv ganske avslørende. På flere av kontorene hang også bilder av Ortega i ulike versjoner, og flere hadde capser med logoen til partiet på. Et sitat fra en representant fra borgermaktsrådene kan illustrere deres sterke tilknytting til partiet FSLN;

Før ville de pådytte oss et neoliberalt system. Et system som ikke hjalp de fattige, men som var for å gjøre de rike rikere. I 16 år har det foregått et ran av folket.(...) Før representerte de folket fra en pult, nå har vi gått fra representativt til et direkte demokrati. Denne regjeringen prøver å hjelpe folket. Før nektet de folk å organisere seg, men med denne revolusjonære regjeringen skal vi hjelpe folket. Vi skal hjelpe folket i sin rett til å oppnå et verdig liv. Borgermaktsrådet i Condega

Mens noen av de største NGOene beskylder borgermaktsrådene for kun å representere en liten fraksjon av FSLN-tilhengerne, beskylder borgermaktsrådene på sin side NGOene for først og fremst å svare for sine internasjonale økonomiske bidragsytere. De beskylder også spesielt de største NGOene for at de tilhører middelklassen og kun representerer seg selv. Representanten for borgermaktsrådet i Masaya sa det slik;

Vi har hatt en form for opposisjon fra gruppene som kaller seg sivilsamfunn. De NGOene som har samlet sammen tre eller fire, de får internasjonal støtte og lager en demonstrasjon fordi de må bevisse ovenfor sine donorer at de gjør noe. Det hjelper ikke å løpe rundt i gatene. Det som interesserer meg er å snakke med politikerne og få de til å reparere vannsystemet her i Masaya for eksempel. De andre kaster bort penger de får på demonstrasjoner og lignende.

En annen representant hevdet de samarbeidet bra med frivillige organisasjoner generelt, men at de var mindre viktige enn borgermaktsrådene. På spørsmål om borgermaktsrådene hadde møtt noe motstand svarte hun dette;

Du mener de som løper rundt i gatene? Jeg har observert at disse organisasjonene kun har ett mål, nemlig å angripe regjeringen. Vår organisasjon er ikke slik, vår organisasjon jobber for folket, for lokalsamfunnet, derfor heter det borgermaktsråd. Vi går direkte til funksjonærene, til regjeringen. Vi løper ikke rundt og protesterer for det ene og det andre. Borgermaktsrådet i Leon

På en måte foregår det en kamp om begrepene og en kamp om retten til å definere dem. Hvem representerer det virkelige sivilsamfunn, hvem vet best hva folket vil ha eller landet trenger? Denne kampen mellom enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner på den ene siden og borgermaktsrådene på den andre siden er med på å støtte Gramsci sin teori om sivilsamfunn som åsted for en kamp om ideologisk hegemoni over definisjoner og interesser.

6.3 Organisasjoner som samarbeider

Kun et fåtall av organisasjonene som samarbeider kan sies å være sandinistiske. Av alle organisasjonene som samarbeider kan bare én, tidligere nevnte Movimiento Comunal, sies å ha en klar tilknytting til partiet FSLN. De andre organisasjonene samarbeider med alle lokale myndigheter uavhengig av politisk ståsted og ofte fordi de ikke selv har et uttalt partipolitisk ståsted. De hevder å samarbeide med alle og ønsker ikke partipolitisk polarisering innad i sin organisasjon. Disse organisasjonene kan sies å svekke hypotesen formulert ovenfor.

I følge det gramscianske perspektivet ville vi anta at organisasjonenes holdning til borgermaktsrådene var avhengig av hvilken partipolitisk tilhørighet de hadde. Dette har vist seg å være tilfelle for enkelte organisasjoner. Men ikke alle organisasjonene som kritiserte borgermaktsrådene tilhørte en annen politisk fløy, og langt fra alle som samarbeidet med borgermaktsrådene hadde sandinistbakgrunn. I det neste avsnittet vil jeg se på et perspektiv jeg har valgt å kalle det post-kolonielle, for å se om det perspektivet kan forklare en større del av bildet.

7. Uklart skille mellom sivilsamfunn og stat?

Felles for teoretikerne innenfor hva jeg har valgt å kalle det post-kolonielle perspektivet er at de ser behov for å revurdere begrepet sivilsamfunn slik det blir forstått i vestlig liberal tradisjon.

I den liberal-pluralistiske tradisjonen er det vanlig å beskrive sivilsamfunn som en enhet adskilt og uavhengig av staten. Gordon White (1994) mener dette er en simplifisering av forholdet. Flere forskere, blant annet White (1994), Sjøgren (2001) og Mamdani (2006) mener det er nødvendig å skille mellom sivilsamfunn som idealtype, det vil si sivilsamfunn som autonomt, uavhengig, basert på frivillighet og representativitet, og en empirisk basert beskrivelse av sivilsamfunn, som innehar disse verdiene i veldig varierende grad. Situasjonen i mange utviklingsland i dag, hvor internasjonale donorer, NGOer, lokalsamfunn og stater samhandler, kompliserer forholdet mellom sivilsamfunn og stat, og fordrer et annet analyseverk enn tidligere hevder Sjøgren (2001:43).

I følge det post-kolonielle perspektivet fremtrer ikke alltid skillet mellom stat og sivilsamfunn like klart som det er antatt i den liberal-pluralistiske tradisjonen. I tredje kapittel formulerte jeg, med utgangspunkt i argumentene ovenfor, denne hypotesen;

Hypotese 3: Sivile samfunnsorganisasjoner er ukritiske til borgermaktsrådene fordi de ikke ser noe klart skille mellom sivilsamfunn og stat.

Jeg vil også argumentere for at man i en analyse av sivilsamfunnets holdning til borgermaktsrådene må ta hensyn til hvordan sivilsamfunnet i Nicaragua oppstod og hvordan det nåværende politiske landskapet i Nicaragua er preget av høy grad av polarisering. Flertallet av organisasjonene ønsker å fremstå som objektive, og i et høyt polarisert samfunn kan det å uttrykke seg positivt eller negativt til borgermaktsrådene være med å sette deres objektivitet i tvil.

Blant organisasjonene som ønsker samarbeid med borgermaktsrådene (se inndeling i fjerde kapittel) finnes det på den ene siden organisasjoner som er partipolitisk uavhengige og som arbeider med utviklingsspørsmål i et lokalsamfunn. På den andre siden finnes det organisasjoner med sterk tilknytting til regjeringspartiet. I forrige kapittel viste jeg argumentasjonen til de sistnevnte. I dette kapittel vil jeg se på holdningene og argumentene til de første. Jeg vil nå presentere organisasjonene og deres argumentasjon rundt hvorfor de ikke hadde noen betenkeligheter med å samarbeide med borgermaktsrådene.

7.1 Organisasjonenes hovedarbeidsområder

En del av organisasjonene som ønsket et samarbeid med borgermaktsrådene pekte på at det var viktig å fokusere på organisasjonens hovedarbeidsområde og mål, og at dette måtte være i fokus når de vurderte hvem de ville samarbeide med. En representant fra en organisasjon i Estelí, med fokus på å styrke kvinner i lederstillinger og øke kvinners deltakelse i beslutningsprosesser, uttalte det slik;

Vi har ikke hatt noen problemer knyttet til borgermaktsrådene. I vår gruppe finner du alle religioner og politiske partier, og vi respekterer hverandre. Vi ser hverandre som kvinner, derfor har vi ikke hatt problemer. Vi jobber med lokale styringsenheter fra alle partier. Alle kvinnelige ledere kan komme hit og vi vil styrke dem. El centro de desarrollo integral de la mujer (Estelí).

Denne organisasjonen hevder altså at de samarbeider med alle fordi kvinnespørsmålet må være i fokus, ikke partipolitisk tilknytting. En organisasjon som kjempet for kvinners rettigheter i Nindiri uttalte noe av det samme;

Innenfor denne gruppen finnes det folk som arbeider med borgermaktsrådene. De er medlem i Nakawe og de er medlem i borgermaktsrådene. Men nettverket er klar på at målet og fokuset er lokalsamfunnet. Kom fra hvor dere vil, samarbeid med hvem dere vil, men arbeid organisert og sammen. Ingen tjener på å jobbe individuelt” Nakawe

Nesten alle organisasjonene trakk frem interesseområdet til organisasjonen som en grunn til at de samarbeidet med borgermaktsrådene; de forklarer at hovedfokuset deres var ungdom, kvinner og så videre, og for å styrke deres stilling ville de blant

annet samarbeide med borgermaktsrådene. Representantene for disse organisasjonene var opptatt av at dette var deres fokus, de derfor ikke hadde noen grunn til å kritisere borgermaktsrådene.

7.2 Unngå polarisering

Andre organisasjoner la vekt på at de ikke ønsket å lage konflikter verken innad i organisasjonen eller mellom dem selv og eventuelle styresmakter, og de brukte dette som et argument i forklaringen på hvorfor de er positive til å samarbeide med, og bistå borgermaktsrådene. Flere påpekte at det eksisterte et behov for å jobbe sammen og ikke mot hverandre. Organisasjonen CAPRI i en liten by kalt Condega nord i Nicaragua uttrykte at de ønsket borgermaktsrådene velkomne;

Vi har ikke et dårlig forhold til borgermaktsrådene. Da de kom var vi veldig entusiastiske. Vi forsøker å arbeide sammen, fordi utvikling ønsker vi for samme lokalsamfunn. Men de må være positive og ikke bare arbeide med politikk, fordi det lokalsamfunnet vil ha her, er utvikling. Men vi forsøker å integrere dem i vårt arbeid slik at de også kan utvikle seg.

Dette sitatet kan tyde på at en del av organisasjonene innenfor denne kategorien ikke ser noe vesentlig skille mellom deres oppgave og hva som kan betegnes som mer statlige oppgaver. I stedet for å bruke intervjuet til å peke på eventuelle mangler ved for eksempel borgermaktsrådene, ville disse organisasjonene heller fokusere på at de kunne ha sammenfallende interesser, og at de derfor ikke hadde noe ønske om å begrense dem. Regjeringen i Nicaragua har uttalt et sterkt ønske om å satse på bønder og fattige. De har igangsatt fattigdomsreduksjonsprogrammer som ”hambre cero” og ”usara cero” (nærmere forklart i andre kapittel). Dette kan være i tråd med det enkelte av organisasjonene ønsket av tiltak. En kan samtidig se at sivilsamfunnsorganisasjonene ikke ser sin rolle eller arbeidsfelt som vesentlig forskjellig fra statens, men at de heller fokuserer på at de sammen kan komplimentere hverandre i sin tjenesteyting.

7.3 Få (demokratiske) krav til borgermaktsrådene

Organisasjonen ”Organización para el desarrollo municipal de Matagalpa”, som jobbet for utvikling i Matagalpa regionen, la vekt på at de samarbeidet med alle politiske partier og institusjoner som ønsket utvikling i regionen. De forklarte at de ser seg selv kun som en organisasjon som skal legge til rette for en utvikling i lokalsamfunnet. Uavhengig av hvilket parti som styrer i kommunen, ønsker de å fortsette arbeidet. Derfor vil de ikke være tilhengere eller motstandere av et parti eller en modell for sivilsamfunnsdeltakelse, som borgermaktsrådene er. De ville ikke låse seg til en modell, og ville verken sette som mål å styrke eller svekke en modell.

Representanten for denne organisasjonen forklarte det slik;

Vi er respektfulle ovenfor modellene som blir innført. Der hvor de bruker CDM²⁵ jobber vi med CDM, hvis det finnes et borgermaktsråd i en bydel og de spør oss om råd, bistår vi dem. Vi tror at borgermaktsrådene kommer til å øke og utvikle seg til å bli større i tiden som kommer. Men som sivilsamfunnsorganisasjon kan vi ikke forelske oss i en modell. Det kan hende at i morgen har vi en ny president og en ny modell. De oppstår ved dekret og ved dekret kan de forsvinne. Som sivilsamfunnsorganisasjon må vi ha dette klart for oss (Organización para el desarrollo municipal Matagalpa).

Organisasjonen ser det altså ikke som sin oppgave å være kritisk til borgermaktsrådene, og de har heller ingen betenkeligheter med å bistå eller samarbeide med borgermaktsrådene.

Av de samarbeidende organisasjonene (44 %) var det ingen som nevnte noen demokratiske svakheter ved hvordan borgermaktsrådene opererer. Den eneste betenkeligheten som ble nevnt av noen av organisasjonene, er ønsket om at borgermaktsrådene ikke skulle snakke partipolitikk i et eventuelt samarbeid med dem.

Organisasjonen ”Red de jóvenes” i Condega uttrykte at de hadde et godt forhold til borgermaktsrådene, og mente at borgermaktsrådene var veldig hjelpsomme når det kom til det organisatoriske. Da jeg spurte om organisasjonen hadde sandinistisk

²⁵ CDM- Comites de Desarrollo Municipal (komiteer for kommuneutvikling) nærmere beskrevet i første kapittel.

bakgrunn, var svaret: *“Når det kommer til politikk er det ingen som er veldig interessert i å blande seg opp i det.”*

Det var tydelig at for organisasjonene som ønsket å samarbeide med borgermaktsrådene, eksisterte det ikke noe ønske om å kontrollere borgermaktsrådene. Partipartipolitikk er noe de ønsket å holde utenfor sin organisasjon. På grunn av hva man kan karakterisere som et polarisert samfunn (i Nicaragua), vil det å kritisere borgermaktsrådene for noen kunne oppfattes som om organisasjonen har tatt et partipolitisk standpunkt. Ved å kritisere borgermaktsrådene vil de indirekte kritisere partiet FSLN, og dette er noe disse organisasjonene ønsket å unngå for å lette arbeidet for sine kampsaker.

Det virket også som om disse sivile samfunnsorganisasjonene var lite opptatt av om det fantes kritikkverdige forhold knyttet til borgermaktsrådene. Hovedsaken for disse organisasjonene var ikke hvilke kriterier borgermaktsrådene jobbet etter, eller om borgermaktsrådene utgjorde et statlig inngrep i sivilsamfunnet. De var heller opptatt av hvordan et samarbeid med borgermaktsrådene kunne styrke deres arbeid. De ser ikke nødvendigvis et klart skille mellom sin rolle som sivilsamfunnsorganisasjon og staten, og velger heller å fokusere på det de har til felles. De oppfatter ikke at deres rolle er å begrense staten, her representert gjennom borgermaktsrådene, på noen måte, som det liberal-pluralistiske perspektivet antar.

Utfordringene kan være at med sitt ønske om å holde partipolitikk borte fra sin organisasjon, vil de ikke fungere som motvekt til staten. Også Borchgrevink (2006) stilte i sin rapport om sivilsamfunnet i Nicaragua et par retoriske spørsmål angående hvor langt man skal gå i å samarbeide med staten. Når går samarbeidet med staten så langt at man mister sin selvstendighet? (Borchgrevink 2006:66). Dette er spørsmål det er vanskelig å svare på og som denne oppgaven heller ikke tar sikte på å gjøre. Men at enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner ikke ser noen interessekonflikt mellom sin rolle som sivilsamfunnsorganisasjon og et tett samarbeid med staten, er allikevel et viktig monument i denne oppgavens ønske om å få svar på hva som forklarer sivile samfunnsorganisasjoners holdninger til borgermaktsrådene.

8. Konklusjon

Innføringen av borgermaktsrådene har ført til store diskusjoner i Nicaragua, både om deres rett til eksistens, hvordan de blir finansiert og hvordan de opererer. De største avisene i Nicaragua har formidlet til dels hard kritikk og undersøkende artikler om borgermaktsrådene, og flere organisasjoner har gjennom mediene formidlet sin kritikk av de samme. I denne oppgaven har jeg forsøkt å avklare hva slags forhold sivile samfunnsorganisasjoner i Nicaragua har til borgermaktsrådene og hva som forklarer deres holdning. Jeg har intervjuet 18 organisasjoner og fem borgermaktsråd, i tillegg til uavhengige fagpersoner.

I denne oppgaven ønsket jeg å finne ut hvilke holdninger sivile samfunnsorganisasjoner i Nicaragua har til borgermaktsrådene. Min antakelse var at de fleste ville stille seg negative til innføringen av borgermaktsrådene. Funnene i denne oppgaven viser imidlertid at kun litt under 40 % er hva jeg har klassifisert som kritiske. Cirka 44 % sier at de ikke har noen betenkeligheter med å samarbeide med borgermaktsrådene og 16 % er avventende i sin holdning til borgermaktsrådene.

Felles for organisasjonene som er kritiske er at de hovedsakelig jobber nasjonalt, i betydningen at de ønsker å påvirke nasjonale myndigheter. De har transparens og folkelig inkludering i offentlige beslutninger som sine hovedsatsingsområder, og utvidelse av demokratiet generelt. Alle unntatt én har hovedsete i hovedstaden Managua. De som sier at de ikke har noen problemer knyttet til innføringen av borgermaktsrådene eller hvordan de opererer, har i større grad konkrete interessefelt som kvinner, ungdom og så videre. De har hovedsete i små byer eller landsbyer, og søker først og fremst å påvirke lokale myndigheter.

For å forklare sivile samfunnsorganisasjoners holdning til borgermaktsrådene testet jeg ut tre hypoteser med utgangspunkt i tre forskjellige teorier om hvordan sivilsamfunn fungerer og/eller burde fungere. De tre teoriene jeg tok utgangspunkt i var henholdsvis det liberal-pluralistiske perspektivet, det gramscianske perspektivet og det post-kolonielle perspektivet.

Det liberal-pluralistiske perspektivet kan bidra til å forklare holdningen til de organisasjonene som stiller seg kritiske til borgermaktsrådene, og til å forstå argumentene de sivile samfunnsorganisasjonene bruker mot borgermaktsrådene. De argumenterer med utgangspunkt i at borgermaktsrådene kan minske pluralismen og vektlegger at et fritt sivilsamfunn uavhengig av politiske partiet er nødvendig for utvikling. Holdningen og argumentasjonen som disse organisasjonene viser, sammenfaller i stor grad med det liberal-pluralistiske bildet av sivilsamfunn og foreningers rolle i demokratiet.

Det gramscianske perspektivet bidrar til å belyse temaet ”partipolitisk tilhørighet” og hvordan dette spiller inn på holdningene til de ulike organisasjonene. Organisasjoner nær partiet FSLN viste seg å være de minst kritiske til innføringen av borgermaktsrådene, og organisasjoner på høyresiden i politikken, som Movimiento Por Nicaragua, har vært en av de sterkeste kritikerne. Det gramscianske perspektivet har også bidratt til å forklare hvorfor partiet FSLN og presidenten Daniel Ortega har valgt å innføre borgermaktsrådene. I følge Gramsci vil den rådende klasse søke å legitimere sine handlinger i sivilsamfunnet, og ved hjelp av sivilsamfunnet. Innføringen av borgermaktsrådene kan bidra til at partiet får formidlet sin politikk, og dette vil da kunne være med å styrke partiets posisjon.

Det post-kolonielle perspektivet har bidratt til å forklare holdningen til organisasjoner som er ukritiske til borgermaktsrådene. De fleste av disse organisasjonene fortalte at de samarbeidet med borgermaktsrådene fordi de fokuserte mest på å oppnå sine hovedmål som var å styrke kvinners posisjon i samfunnet et cetera. De var mindre opptatt av borgermaktsrådenes uavhengighet i forhold til partier, og kriteriene borgermaktsrådene jobbet etter. De fokuserte heller på at de begge kunne tjene på å samarbeide, og var i liten grad opptatt av å begrense borgermaktsrådenes virke. Dette kan være tegn på at enkelte organisasjoner ikke ser noe tydelig skille mellom stat og sivilsamfunn.

Samarbeid viste seg også å være mer vanlig i rurale områder der den politiske polariseringen ikke var like høy som i sentrale områder. Det post-kolonielle

perspektivet bidro også til å understreke at tolkningen av sivilsamfunnets holdninger må forstås i lys av den spesifikke situasjonen et land befinner seg i. Jeg har argumentert for at den spesielle politiske situasjonen i Nicaragua, med høy grad av polariseringer, er med på å forklare handlinger og holdninger hos sivilsamfunnsorganisasjonene i landet. Å gjøre seg til fiende med styresmaktene kan få konsekvenser for organisasjonens mulighet til å påvirke offentlige beslutninger og til å få innpass i den politiske debatten. I en politisk situasjon der det å bli oppfattet som en del av opposisjonen kan redusere mulighetene for å få oppfylt organisasjonens mål, vil flere organisasjoner være varsomme i sin kritikk. Dette vil påvirke organisasjoners uttalte holdning til borgermaktsrådene.

Alle perspektivene bidrar til en bedre forståelse av de ulike reaksjonene på borgermaktsrådene, men de forklarer bare deler av bildet. Sivile samfunnsorganisasjoner i Nicaragua kan ikke forstås utelukkende ut fra verken det liberal-pluralistiske, det gramscianske eller det post-kolonielle perspektivet alene. Hver og en alene kan kun forklare holdningene til under halvparten av sivilsamfunnsorganisasjonene i utvalget. Det er verken slik at alle organisasjoner ønsker å begrense statlige inngrep i sivilsamfunnet, eller at partipolitisk tilhørighet er det eneste som avgjør holdningene til borgermaktsrådene, eller at alle organisasjoner har et uavklart forhold til skillet mellom stat og samfunn.

At ingen av teoriene alene kan forklare sivile samfunnsorganisasjoners holdning til borgermaktsrådene, kan ses i sammenheng med det bildet Carothers (2002) tegnet av mange land i Latin-Amerika; som land i gråsonen mellom diktatur og demokrati. Carothers hevder at blant annet Nicaragua befinner seg i gråsonen (2002:173). Landet er ikke lenger et diktatur, men det er heller ikke et fullbyrdet demokrati. Mange av kjennetegnene på land i det Carothers kaller gråsonen, som liten tillitt til statlige institusjoner, lavt statlig utføringsnivå og lav politisk deltakelse utenom valg, er kjennetegn som preger Nicaragua i dag. Men selv om ikke Nicaragua kan regnes som et fullbyrdet demokrati, er idealet om det liberal-pluralistiske demokratiet veldig tilstede i store deler av befolkningen i Nicaragua. En del av organisasjonene har blitt

til, og fungerer i dag, med det formål å styrke demokratiet i landet²⁶. De er opptatt av at de demokratiske prinsippene burde være kjerneverdiene i hvordan et land styres og hvordan beslutninger bør tas. Andre organisasjoner har ikke disse prinsippene like innebygde, og de vurderer ikke prinsippene som avgjørende i en vurdering av et eventuelt samarbeid med andre organisasjoner eller statlige instanser som borgermaktsrådene. Det betyr ikke at de anser de for uviktige, men de anser dem heller ikke nødvendigvis som overordnet alt annet. At en regjering handler eller snakker på vegne av de fattige, eller gir bønder den yrkesstolthet de føler de fortjener, kan oppfattes som like viktig.

Dette kan også bidra til å forklare hvorfor noen ser borgermaktsrådene som attraktive på tross av demokratiske mangler disse måtte ha. Demokrati kan til tider oppfattes som et abstrakt begrep, som riktignok er viktig, men for de fleste er nok allikevel det viktigste å ha et sted å sove, å få nok mat et cetera. En representant for organisasjonen og forskningsinstitusjonen IPADE forklarte det slik;

Men det som er med borgermaktsrådene er at de har større tilgang til maktapparatet. Altså, hvem ville du trodd mest på? På den som løser problemet ditt, eller den som forteller deg om alle dine rettigheter som borger? For en fattig person er ikke livet ideologisk, det er praktisk. Hvis barnet ditt var sykt, ville du gått til borgermaktsrådene som kanskje kan skaffe deg medisiner og andre midler, eller ville du gått til en organisasjon som fortalte deg at du har alle rettigheter i denne verden men jeg kan ikke gi deg dem?

Borgermaktsrådene er en omdiskutert mekanisme for sivilsamfunnsdeltakelse, og vil antakelig også være det i fremtiden. Fra de ble innført i 2007 har de fått stadig større oppmerksomhet og flere tilhengere, men også mange motstandere. Ortiz (2008:50) avslutter sin rapport²⁷ med å påpeke at kommunevalget i november 2008 vil være avgjørende for den videre veien både for de tidligere nevnte CDM (komiteene for kommunalutvikling) og borgermaktsrådene. Resultatene av det mye omdiskuterte

²⁶ For eksempel Hagamos democracia og Etica y transparencia

²⁷ "Modelos de participacion ciudadana y presupuestos municipales. Entre los CDM y los CPC" Managua Centro de estudios y analisis politico

kommunevalget²⁸ den 9.november slo fast at fra og med 1.januar 2009 vil partiet FSLN inneha lederskapet i 105 av 146 kommuner i landet. President Ortega erklærte det som en seier til folket, der folket vil få mer medbestemmelse. Det vil bli interessant å følge den videre utviklingen av borgermaktsrådene, og se om borgermaktsrådene vil få større eller mindre innflytelse i fremtiden.



Bildet: FSLN tilhengere feirer etter at resultatet fra kommunevalget 9. November 2008 ble kjent.

Kilde: www.elpueblpresidente.com [Lesedato 25.11-2008]

²⁸ FSLN har av flere uavhengige instanser blitt kritisert for valgfusk. Det ble meldt om uregelmessigheter ved flere av valglokalene. Ortega utstedte til slutt et dekret som beskrev valgresultatene som legitime. Se artikkel i La Prensa: <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2008/noviembre/09/elecciones/noticias/294129.shtml>

9. Apendix

9.1 Litteraturliste

Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering, forskningsstrategi og design* Oslo: fagbokforlaget

Blair, Harry (1997) "Donors, democratization and civil society: Relating theory to practice" Kapittel 2 i Hulmes, David and Michael Edwards (red.) *NGOs, states and donors, too close for comfort?* London: Macmillan press ltd

Borchgrevink, Axel (2006) "*A study of civil society in Nicaragua*" Oslo: NUPI.

Borchgrevink, Axel (2006b) "Dingos, Gringos and Other Animals in the Field of development: Aid and NGOs" s.250- 272 I Dan Banik (red.) *Poverty, Politics and Development, Interdisciplinary Perspectives* Bergen: Fagbokforlaget

Beckman, Björn (1993) "The liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and political Theory" i *Review of African political economy* No.58 s. 20-33

Bobbio, Norberto (1988) "Gramsci and the Concept of Civil Society" i Keane, John (red.): *Civil Society and the state. New European Perspectives*. London: Verso s. 73-99.

Cerda, Arlen (2008) "CPC siguen sin pueblo" i *La Prensa* 1.september

Carothers, Thomas (2002) "The end of the transition paradigm" I *Critical mission, Essays on democracy promotion* (2004) Carnegie Endowment for international peace

Chatterjee, Partha (2001) "On civil and political society in postcolonial democracies" Kapittel 9 i Supdita Kaviraj og Sunil Kbilnani (Red.): *Civil society and possibilities* Cambridge: Cambridge university press

Cohen, Jean L og Andrew Arato (1992) *Civil Society and political Theory* London: MIT press

Cuadra, Rosario og Damaris (2008) "Por todo el país los CPC están esperando 'orientaciones' de arriba" i *Revista Envío* nr. 312.

Galeano, Luis (2008) "Quien paga venenosa campaña de los CPC?" i *El nuevo diario* 15. juli

Galeano, Luis, Mauricio Miranda og Herberto Rodriguez (2007) "Enabas surte a CPC" i *La prensa* 29. november

Geddes, Barbara (2003) *Paradigms and sand castles, Theory building and Research Design in Comparative Politics* University of Michigan Press

Geertz, C. (1993): *The Interpretation of Cultures*. London: Fontana Press

Gerring, John "What is a case study and what is it good for" i *American political Sciences Review* s. 341-354 The Association

Gramsci, Antonio (1971) *Selections from the prison notebooks* Southampton: The Camelot press LTD.

Grugel, John (2002) "*Democratization, a critical introduction*" New York: Palgrave

Grønmo, Sigmund "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" s.73-108 i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (Red) *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget

Hall, John A og Frank Trentmann (2005) *Civil Society, a reader in History, Theory and Global politics* Basingstoke: Palgrave Macmillan

Harris, John (2005) "*Politics is a dirty river: But is there a 'New politics' of civil society? Perspectives from global cities of India and Latin America*" In proceedings of the Conference on International Civil Society, Global Governance and the State, April 2005, Centre for Comparative Study of Literature and Society, Columbia University, New York. URL <http://eprints.lse.ac.uk/487/> [Lesedato 23.06.2008]

Hollis, Martin og Steve Smith (1990) *Explaining and understanding international relations* Oxford: Clarendon Press

Houtzager, Peter B, Adrian G Lavallo "The paradox of civil society representation. Constructing new forms of democratic legitimacy in Brazil" I Törnquist, Olle, Kristian Stokke og Neil Webster (red.): *Rethinking Popular Representation*. Palgrave

Howell, Jude og Jenny Pearce (2001) *Civil Society and Development, A critical exploration*. Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc

Hyden, Gøran (1997) "Civil society, social capital, and development: Dissection of a complex discourse" I *studies of comparative international development* vol 32 No.1

Keane, John (ed.) (1988) *Civil Society and the state. New European Perspectives*. London: Verso

Kjeldstadli, Knut (1992) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget* Oslo: Universitetsforlaget

Kumar, krishan (1993) "Civil society: An Inquiry into The Usefulness of an Historical Term", I *British Journal of sociology*, s.375-395 Vol 44 No. 3

"La revolución de la conciencia, conmemoración día internacional de los trabajadores 2008" utgitt av partiet FSLN- (Bladet inneholder ikke informasjon om utgiversted eller tidspunkt.)

López, Loáisiga Ludwin og Luis Nuñez Salmarón (2008) "Usura Cero, "exitoso" pero nada transparente" *La Prensa* 9. oktober

López, Loáisiga Ludwin (2008) "Quien amamanta a los CPC?" i *La Prensa* 2. juli

MacDonald, Laura (1997) *Supporting Civil Society: The Political role of Non-Governmental organisations in Central America* Basingstoke: Macmillan press ltd.

Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and subjects. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism* New Jersey: Princeton University press

Mikkelsen, Britha (1995) "4.2 Semi structured Interviews and questions" I *methods for development Work and Research. A guide for practitioners* s. 102-116 Sage publications Ltd

Mayorga, Jorge Loáisiga (2007) "Ortega "capea" ley 290" i *La Prensa* 23. februar

Mohan, Giles (2001) *The disappointments of civil society: the politics of NGO intervention in northern Ghana*. URL:
http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VG2-44B5GMC-1&_user=674998&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&_view=c&_version=1&_urlVersion=0&_userid=674998&md5=4a45182aa0087b7c70d80fcc7973edfb
 [Lesedato 05.10.2008]

Morell, Blanca (2008) "Nicaragua se prepara para cero hambre" i *La prensa* 6. mars

Ortiz, Prado (2008) *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales. Entre los CDM y los CPC* Managua : Centro de estudios y análisis político Edisa

Oxhorn, Philip (1995) *Organizing civil society, The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania state university press

Pearce, Jenny (1997a) "Civil Society, the Market and Democracy in Latin America" I *Democratization* London s. 57-83 Vol.4, No.2

Plan Nacional de Desarrollo Nicaragua URL: <http://www.pndh.gob.ni/> [Lesedato: 06.07.2008]

Putnam; Robert D (1993) *Making Democracy Work, civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University press

Rakner, Lise, Alina Rocha Menocal og Verena Fritz (2007) *Democratizations third wave and the challenges of democratic deepening. Assessing international democracy assistance and lessons learned*. CMI rapport URL:
<http://www.cmi.no/publications/file/?2819=international-democracy-assistance-key-lessons> [Lesedato: 30.02.2008]

Romero, Elizabeth (2008) "Dan primer "Zarpazo a las ONG" I *La Prensa* 25.september

Rudolph, Susanne Hoeber “Is Civil Society the Answer?” I *investigating social capital. Comparative perspectives on civil society, participation and governance* s. 117-138 Sage publications

Sánchez, Eduardo Cruz (2007) “Los CPC aun no están apagados a constitución” i *La Prensa* 15. desember

Sjøgren, Anders (2001) kapittel 2 “State, Civil Society and Democratization: Theoretical debates Past and Present” s. 21-48 I Beckman, Bjørn, Eva Hansson og Anders Sjøgren (red): *Civil society and authoritarianism in the third world*. Stockholm: Det statsvitenskapelige fakultet, Universitet i Stockholm. Konferansebok.

Walker, Thomas (1997) *Nicaragua without illusions: regime transition and structural adjustment in the 1990's*. Wilmington: Delaware

White, Gordon (1993) “Prospects for Civil society in China: a case study of Xiaoshan City.” I *The Australian journal of Chinese affairs*. Nr 29 s. 63-87 Contemporary China Center, Australian National University.

White, Gordon (1994) “Civil society, Democratization and Development (1): Clearing the analytical ground” I *Democratization* Vol 1 No.3 s. 375-390 London

Yin, Robert K. (2003) *Case study research. Design and Methods* (3. utgave). Housand Oaks, London, New Dehli: Sage publications

Østerud, Øyvind (2007) *Det statsvitenskapelige leksikon* Oslo: Universitetsforlaget

Østerud Øyvind (2002) *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse* Oslo: Universitetsforlaget

9.2 Oversikt over informantene;

1. Asociación sobrevivencia y el desarrollo local (Chinandega): María José Díaz: coordinadora de la cultura ciudadana.
2. Asociación de promotores de la cultura y democracia (Granada). Director Pedro Berroteran.
3. Bufete popular de Boris vega (Masaya): Boris Jarquín
4. CAPRI (Condega): Evelyn Morales González
5. Centro jurídico popular Matagalpa (Matagalpa): María José.
6. Colectivo de mujeres de Matagalpa (Matagalpa): Yalkiria Pineda Rivera. Coordinadora Área de derechos humanos.
7. Coordinadora civil (Managua): Mario Quintana, enlace de la Coordinadora Civil/ Director Ejecutivo
8. El centro de desarrollo integral de la mujer (Estelí): Rayna arroligo (i)
9. Entre jóvenes (Condega): usikker på navn
10. Ética y Transparencia (Managua): Luis Aragón, coordinador del área de transparencia del organismo fiscalizador
11. Fundación Violeta Barrios (Managua): Lic. Emilio José Ortega Porras coordinador de proyecto
12. Hagamos democracia (Managua): Sr. Yacer Loza Jarquín director ejecutivo
13. IPADE (Managua): Juan Carlos Santa Cruz C. Investigador proyecto observatorio Nacional de la democracia y gobernabilidad.
14. Movimiento comunal (Granada): Roger Antonio Valdez Gómez. Coordinador municipal MCN Granada
15. Movimiento comunal (León): Edgar Torre Caldera. Líder comunal. Secretaria nor-oeste León.
16. Movimiento por Nicaragua (León): Jaime Agustín Meza. Coordinador MPN León.
17. Nakawe (Nindiri): Rosa Téllez
18. Organización para el desarrollo municipal (Matagalpa): Lic. Douglas Alejandro Cruz. Técnico de proyectos ODESDR Matagalpa.

-
19. Den norske ambassaden: Camilla Fossberg
 20. Den finske ambassaden: María Luisa Babini, Asesora de gobernabilidad
 21. Ética publica: María Antonieta Blandón directora ejecutiva
 22. Contraloría general de la república Dr. Luis Rodríguez
 23. CPC Nindiri: René Memoreño coordinador municipal
 24. CPC León: Rosa Aurelia Rojas Torres, coordinadora de unos de los poderes ciudadanos de la villa 23 de julio.
 25. CPC Condega: Alejandro Cruz delegado municipal del poder ciudadano
 26. CPC Estelí: Filemón Moncada Lanouza delegado municipal
 27. CPC Matagalpa: Lisett Navas López Coordinadora de la mujer del gabinete municipal poder ciudadano
 28. CPC Masaya: Dr. Alejandro Josi López coordinador municipal de los gabinetes de poder ciudadano.

9.3 Intervjuguide til organisasjonene:

- 1) Hva jobber organisasjonene deres med?
- 2) Hvordan vil du si innføringen av borgermaktsrådene har påvirket deres arbeid?
- 3) Hvordan ser du på innføringen av borgermaktsrådene?
- 4) Hvordan vil du karakterisere forholdet din organisasjon har til borgermaktsrådene?

9.4 Intervjuguide til borgermaktsrådene;

- 1) Hva gjør borgermaktsrådet i dette nabolaget/denne kommunen?
- 2) Samarbeider dere med andre organisasjoner?
- 3) Hva var ditt motiv for å bli med i borgermaktsrådet?